

J. publ. G.

233

Z

J. publ. G.

233 ²

Frank

Ueber die Bildung

Beschlüsse der ersten Klasse

der Provinz

von der Provinzial-Verwaltung

in der Provinz

Ueber die Bildung
der
Beschlüsse des engeren Rathes
und
des Plenums
der
deutschen Bundesversammlung
durch
Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit.

Ein bundesrechtlicher Versuch

von

Dr. E. Franck.

Mainz,

Druck und Verlag von J. G. Wirth & Comp.

1 8 5 7.

114 = Bg.

Ueber die Bildung

der

Beschlässe des engeren Raths

von

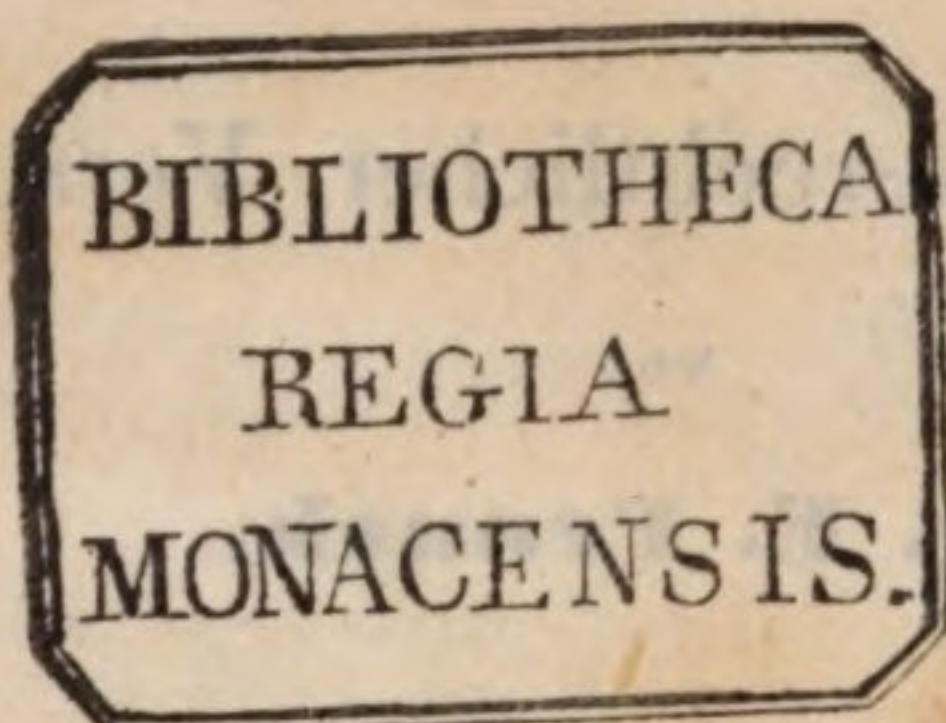
des Fürstbischofs

der

deutscher Bundesversammlung

Stimmrecht

Ein Band



REGIA

MONACENSIS.

Major

Druck und Verlags von J. G. Neumann, Neudamm

1852

V o r w o r t.

Der Gegenstand, welchem die nachstehenden Blätter gewidmet sind, erhält durch seine hohe praktische Wichtigkeit eine so hervorragende Bedeutung für die Verfassung des deutschen Bundes, dass es nicht auffallen kann, wenn sämtliche, grade in letzter Zeit so zahlreich aufgetauchten, Vorschläge zur Reform der Bundesverfassung sich desselben mit Vorliebe bemächtigt und eine mehr oder weniger eingreifende Abänderung der in dieser Beziehung bestehenden bundesrechtlichen Bestimmungen verlangt haben.

Zweck der vorliegenden Schrift ist daher eine Beleuchtung dieser Bestimmungen vom bundesrechtlichen Standpunkte aus, d. h. eine möglichst vollständige Zusammenstellung alles über diesen Gegenstand vorhandenen Materials, wie es in den Quellen des Bundesrechts, nämlich in den Verhandlungen

des Wiener Congresses und der Wiener Ministerial-Conferenzen, in den Protokollen der Bundesversammlung und den Gutachten der betreffenden Commissionen zerstreut liegt, zu liefern und damit eine Darstellung und wissenschaftliche Beleuchtung der in diese Materie einschlagenden Streitfragen und der über dieselben von den Staatsrechtslehrern entwickelten Ansichten zu verbinden.

Darmstadt, im Januar 1857.

I n h a l t.

	Seite
I. Die Stimmenmehrheit, als Regel für die Bildung der Beschlüsse der deutschen Bundesversammlung	1
II. Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit. Fälle, in welchen Stimmeneinheit zu den Beschlüssen der Bundesversammlung erforderlich ist	38
III. Was sind Grundgesetze des Bundes?	47
IV. Organische Bundeseinrichtungen	56
V. <i>Jura singulorum</i>	70
VI. Religionsangelegenheiten	82
VII. Gemeinnützige Anordnungen	95
VIII. Die übrigen Fälle, in denen <i>vota unanimia</i> erforderlich sind	102
IX. Authentische Interpretation einer Bestimmung, zu deren Fassung Stimmeneinheit gehört	108
X. Wenn zur endlichen Fassung eines Beschlusses im Plenum Stimmeneinhelligkeit erforderlich ist, wird diese auch zur Fassung des vorbereitenden Beschlusses im engeren Rath erfordert?	120
XI. Wenn eine Regel durch Stimmenmehrheit bereits festgestellt ist, erfordert dann auch die Subsumtion eines vorkommenden Falls unter diese Stimmeneinheit?	125
XII. Nothwendigkeit der Stimmeneinheit zur Feststellung einer Ausnahme von einer Regel, welche nur durch Stimmeneinhelligkeit aufgestellt werden kann	126

Inhalt.

I.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	1
II.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	28
III.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	17
IV.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	50
V.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	70
VI.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	82
VII.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	85
VIII.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	103
IX.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	108
X.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	108
XI.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	120
XII.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	125
XIII.	Die Stimmungszeit, als Regel für die Bildung der Stimmungszeit.	130

I.

Die Stimmenmehrheit,

als Regel für die Bildung der Beschlüsse der deutschen
Bundesversammlung.

Wenn die Besorgung gemeinschaftlicher Angelegenheiten einer Mehrheit von Rechtssubjecten — gleichviel ob Individuen mit Privat- oder öffentlichem Charakter, oder Staaten — anvertraut ist, so ist für die Art und Weise, wie die auf die gemeinschaftlichen Angelegenheiten bezüglichen Vereinsbeschlüsse zu Stande kommen, nach vernunft- und gemeinrechtlichen Grundsätzen ein zweifaches Princip entscheidend, je nach der rechtlichen Beschaffenheit der Verbindung, in welcher die mehreren Personen oder Staaten zu einander stehen.

Ist diese Verbindung der Art, dass sie, wie bei der Universitas, bei politischen und kirchlichen Körperschaften, bei collegialisch organisirten Behörden u. s. w., ein Gemeinwesen im weiteren Sinne oder eine einheitliche juristische Person darstellt; so ist die nothwendige Consequenz der in der Rechtsanschauung vorhandenen persönlichen Einheit die Einheit des Willens, die Annahme eines Sammtwillens, welcher die gleichzeitige Wirksamkeit

verschiedener und einander widerstreitender Willensäusserungen ausschliesst. Da die Ansichten der das Gemeinwesen, die Corporation oder Behörde bildenden oder repräsentirenden Individuen ebenso oft auseinander gehen, als harmoniren werden; so ist das einzige vernünftige, desshalb auch von jeher in allen Gesetzgebungen angenommene Auskunftsmittel, die für die persönliche Einheit nothwendige Einheit des Willens herzustellen, dies, dass man durch Abstimmung die Ansichten aller zu dem Vereine gehörigen Individuen constatirt, und diejenige Ansicht, in welcher sich die Mehrheit der Stimmen vereinigt, als den Gesamtwillen darstellt, welchem sich die Minderheit unterwerfen muss. Appian¹⁾ versichert, dass überall und zu allen Zeiten bei politischen Wahlen, gerichtlichen Entscheidungen und ähnlichen Acten die Mehrzahl der Stimmen entscheidend gewesen sei. Dionys von Halicarnass²⁾ bezeugt, dass im Senate und in den Gerichten der Römer dieser Grundsatz unverbrüchlich beobachtet worden sei. Aristoteles³⁾ bezeichnet die Herrschaft der Stimmenmehrheit als ein allen nicht monarchisch verfassten Staaten gemeinschaftliches Princip; und der Dichter Prudentius⁴⁾ sagt, dass die Minderheit weder den Staat, noch den Senat repräsentire und der Majorität weichen müsse. In zahl-

1) De Bell. civil. libr. 3. (Edit. H. Steph. pag. 560.).

2) Antiquitat. Rom. l. 2. c. 13. l. 7. c. 36. l. 11. c. 56.

3) Politic. l. 4. c. 8.

4) In Symmach. l. 1.:

Attamen in paucis, jam deficiente caterva,

Nec persona sita est patriae, nec curia constat.

Servemus leges patrias: infirma minoris

Vox cedat numeri, parvaeque in parte silescat.

reichen Texten der römischen Gesetzgebung hat der Rechtsatz: *Quod major pars Curiae effecit, pro eo habetur, ac si omnes egerint*, seinen Ausdruck gefunden¹⁾, der denn auch in den heutigen staatsrechtlichen Verhältnissen die allgemeinste Herrschaft behauptet.

Anders verhält es sich dagegen bei solchen Verbindungen von Rechtssubjecten, Privaten oder Staaten, welche ein bloßes Societätsverhältniss, nicht aber eine juristische Personeneinheit oder ein Gemeinwesen, herzustellen bestimmt sind. Gerade darum, weil hier die Einheit der Person mangelt, kann auch von einem Gesamtwillen keine Rede sein; die einzelnen in dieser rechtlichen Verbindung begriffenen Personen behalten die volle Selbstständigkeit und Unabhängigkeit ihres Willens einander gegenüber, bei, und eine Unterordnung der Minorität unter die Majorität findet hier weder nach vernünftigen, noch nach gemeinrechtlichen Grundsätzen statt, sondern kann nur das Resultat vertragsmässiger Unterwerfung sein²⁾.

Aus der rechtlichen Natur des Bundesstaates, als einer staatsrechtlichen Vereinigung der ihm angehörigen Staaten zu einem einigen und souveränen Gemeinwesen mit selbstständigem Staatszwecke, folgt, dass die einzelnen

1) Fr. 19. ad municipal. — Fr. 160. §. 1. de reg. jur. — Const. 5. de legationib. — Fr. 36. 39. de re judic.

2) Wenn Hugo Grotius (de Jure belli et pacis l. 2. c. 5. §. 17.) bemerkt: Alle Gesellschaften hätten dies gemein, dass alle Gesellschaftsmitglieder sich der Gesammtheit oder der die Corporation repräsentirenden Majorität unterwerfen müssten, so verwechselt er hierbei die Begriffe von Societät und Universitas, wie aus seinen nachfolgenden Erläuterungen obiger Behauptung klar erhellt. Vgl. A. Bauer, Lehrb. des Naturrechts, §. 163. und die Not. a. Angeführten.

Staatsregierungen zu der Bundesgewalt und deren Organe in einem wahren Gehorsams- und Unterthansverhältnisse stehen; dass die durch die Verfassung der Bundesregierung verliehene Herrschaft eine wahre Staatsgewalt ist, und dass namentlich die Beschlüsse des Bundesorgans sich als wahre Gesetze darstellen. Wenn in dem Bundesstaate das Organ der Bundesgewalt aus einer durch die Repräsentanten der einzelnen Bundesstaaten gebildeten Versammlung besteht, so bilden die Mitglieder dieser Versammlung eine politische Behörde, einen Senat, ein legislatives Colleg, also eine Corporation, bei welcher nach dem Rechtssatze: *Quod major pars Curiae effecit, pro eo habetur, ac si omnes egerint*, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder das Kennzeichen des Gesamtwillens ist, dem sich die dissentirende Minderheit unterwerfen muss. Darum liegt es bei dem Bundesstaate schon in der Natur der Sache, dass die Beschlüsse der Bundesregierung durch die bloße Stimmenmehrheit der das Regierungscolleg bildenden Repräsentanten der einzelnen Bundesstaaten gültig zu Stande kommen, und dass der Dissens Einzelner, sofern sie der Minderheit angehören, die Beschlüsse nicht hindern kann; ein Princip, welches, auch wenn sich die Bundesverfassung hierüber nicht aussprechen sollte, nach den oben nachgewiesenen allgemeinen und vernunftrechtlichen Grundsätzen sich schon von selbst verstehen würde und welches, abgesehen von einzelnen Modificationen, historisch in allen geschichtlich bekannten Bundesstaaten, in den alten griechischen, in dem nordamerikanischen, in dem deutschen Reiche und in der Schweiz, in Geltung war ¹⁾. So ist namentlich

1) Welcker, Staatslexikon, Band III. Art. Bund.

in Nordamerika für alle Bundesbeschlüsse, selbst für die über Abänderung der Verfassung, die Stimmenmehrheit der Bundesglieder und ihrer Organe als entscheidend anerkannt.

Wesentlich verschieden ist das Verhältniss im Staatenbunde. Hier bleibt die Souveränität und Selbstständigkeit der Bundesstaaten in ihrer vollen Integrität bestehen; alle oberherrliche Gewalt des Organs der Bundesregierung über die Bundesstaaten und die derselben correspondirende Gehorsams- und Unterthanspflicht der letzteren ist ausgeschlossen; das Band, welches den Bund umschlingt, ist ein rein vertragsmässiges, völkerrechtliches, ohne Staatszweck und dem Societätsverhältnisse entsprechend. Von Bundesgesetzen kann man im Staatenbunde nur uneigentlich und nur insoferne reden, als der Vertrag, ähnlich wie das Gesetz, die Paciscenten bindet und für diese die Bedeutung eines selbst gegebenen Gesetzes annimmt. Der Staatenbund begründet wohl eine Gemeinschaft, aber kein Gemeinwesen; die oberste Behörde desselben nimmt nicht den Charakter eines eigentlichen Regierungs- oder politischen Collegs an, sondern besteht aus einem Congress von Diplomaten oder Gesandten, welche nach den Instructionen ihrer Regierungen oder Höfe nur diplomatisch verhandeln und durch ihre Beschlüsse keine politischen Entscheidungen, sondern nur völkerrechtliche Vereinbarungen herbeiführen. Nach dem Grundcharakter der Societät kann daher für den Staatenbund, im Gegensatze zum Bundesstaate, das ursprüngliche und natürliche Princip nur dies sein: dass eine für alle Mitglieder des Bundes bindende Norm durch die Zustimmung Aller bedingt ist, — dass daher Bundesbeschlüsse, soferne deren Wirksamkeit nicht

auf Einzelne beschränkt bleiben soll, **Stimmeneinheit** erfordern ¹⁾).

Das praktische Bedürfniss führt jedoch Modificationen jener obersten Principien für die Bildung der Bundesbeschlüsse sowohl im Staatenbunde, wie im Bundesstaate herbei. In dem letzteren wird man in einzelnen Fällen den Grundsatz: *Quod major pars Curiae effecit etc.* verlassen, und ausnahmsweise die Sicherstellung der Interessen der einzelnen Bundesregierungen gegen gewisse in ihren Folgen sehr weit reichende Majoritätsbeschlüsse darin suchen, dass die Verfassung für solche besondere Fälle Stimmeneinheit oder doch Zustimmung der bei dem Beschlusse besonders interessirten Bundesregierungen fordert. Auf der andern Seite wird man sich im Staatenbunde bald überzeugen, dass das hier ursprünglich massgebende Princip der Stimmeneinheit in seiner Absolutheit der Entwicklung der Bundesgewalt und der Erreichung des Bundeszweckes hemmend entgegentritt, und zu Modificationen seine Zuflucht nehmen, ja vielleicht vertragsweise die Stimmenmehrheit als den regelmässigen Modus für die Fassung der Bundesbeschlüsse aufstellen, die aber, bei einer principiellen Anschauung des Verhältnisses, im Staatenbunde nie anders aufgefasst werden darf, denn als ein conventionelles Auskunftsmittel, wie es wohl auch in privatrechtlichen Societätsverhältnissen für die Ordnung und Vereinbarung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten beliebt zu werden pflegt.

So hat denn auch die Verfassung des deutschen Bundes das natürliche Princip der zu den Beschlüssen der

1) Welcker, a. a. O.

Bundesversammlung erforderlichen Stimmeneinheit modifizirt und nur ausnahmsweise für gewisse Angelegenheiten beibehalten; sie hat jenem Principe als Regel das der Stimmenmehrheit substituirt.

Das der Mehrheit der Stimmen eingeräumte entscheidende Gewicht hat seinen Grund nicht etwa in einer der Majorität der Votanten beiwohnenden Autorität oder Herrschaft über die Minorität; es beruht vielmehr auf der Betrachtung, dass alle bei der gemeinschaftlich zu ordnenden Angelegenheit Betheiligten darin jedenfalls einverstanden sind und einverstanden sein müssen, unter den verschiedenen sich geltend machenden Ansichten diejenige, welche sich als die weiseste und dem Zwecke entsprechendste darstellt, zum Beschlusse zu erheben und in Ausführung zu bringen, dass aber, in Ermangelung jeder andern autoritativen und rationellen Kritik entgegenstehender Ansichten, diejenige präsumtiv die vorzüglichste ist, welcher die meisten Votanten ihre Anerkennung gewähren. Diese Präsumtion wird schon durch die einfache Stimmenmehrheit begründet; und es gilt darum vernunft- und gemeinrechtlich die Regel, dass, wo überhaupt die Abstimmung entscheidet, die einfache absolute Majorität zur Constatirung des Vereins- oder Gesellschaftsbeschlusses hinreichend ist. Freilich sinkt die Stärke der für den innern Vorzug einer von der Majorität ausgesprochenen Ansicht streitenden Präsumtion in dem Masse herab, als die Differenz zwischen der Zahl der *vota majora* und der *vota minora* sich mindert; und wo diese Differenz nur in einer oder in sehr wenigen Stimmen besteht, liegt die Besorgniss nahe, dass die Entscheidung der Sache mehr einem Spiele

des Zufalles als dem Siege der Vernunft zu verdanken sei, eine Besorgniss, welcher man sowohl in den Gesetzgebungen, als vertragsweise dadurch zu begegnen sucht, dass man für gewisse in die Interessen des Vereines oder der Gesellschaft tiefer eingreifende Angelegenheiten ausnahmsweise die Regel der einfachen absoluten Stimmenmehrheit verlässt, und eine erhöhte Garantie für die Vernunft- und Zweckmässigkeit der zu fassenden Beschlüsse in einer bestimmten eminenten Majorität, z. B. von zwei Drittheilen der Stimmen, zu erlangen sucht¹⁾. Auch die Verfassung des deutschen Bundes schliesst sich in dieser Beziehung dem Vorgange der älteren Gesetzgebungen an, in der Art, dass, je nach der Wichtigkeit und Beschaffenheit der durch die Beschlüsse der Bundesversammlung zu ordnenden Angelegenheiten, neben dem für gewisse Fälle beibehaltenen ursprünglichen Principe der Stimmeneinheit, und neben der in gewöhnlichen Fällen genügenden einfachen absoluten Stimmenmehrheit, auch eine eminente Majorität von zwei Drittheilen der Stimmen als Bedingung der Giltigkeit der Bundesbeschlüsse adoptirt ist.

Die Bildung der Beschüsse der Bundesversammlung geschieht entweder im engeren Rath oder im Plenum, je nachdem das Eine oder das Andere durch die grundgesetzlichen Bestimmungen vorgeschrieben ist²⁾, und zwar fasst die Bundesversammlung die zur Besorgung der gemeinsamen Angelegenheiten des Bundes erforderlichen Be-

1) So z. B. das canonische Recht in cap. 6. X. *de electione et electi potestate*.

2) S. A. art. 10.

schlüsse in der Regel im engeren Rath, nach absoluter Stimmenmehrheit ¹⁾).

Zu einem Plenum bildet sich die Bundesversammlung nur dann, wo es auf Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes, auf Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betreffen, auf organische Bundeseinrichtungen und auf gemeinnützige Anordnungen sonstiger Art ²⁾, dergleichen auf eine Kriegserklärung oder Friedensschluss-Bestätigung von Seiten des Bundes ankommt, wie auch, wenn über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes in den Bund entschieden werden soll ³⁾. Das Plenum fasst seine Beschlüsse zwar ebenfalls nach Stimmenmehrheit; es entscheidet jedoch nicht, wie der engere Rath, nach absoluter, sondern nur nach einer auf zwei Drittheilen der Abstimmung beruhenden Mehrheit ⁴⁾.

Verschiedene Gegenstände sind jedoch von einer Entscheidung durch Stimmenmehrheit überhaupt ausgenommen und können nur durch die Uebereinstimmung sämmtlicher Bundesglieder geordnet werden. Da zu diesen Gegenständen fast alle diejenigen gehören, welche der Entscheidung der vollen Bundesversammlung (des Plenums) vorbehalten sind, so tritt die oben angegebene Regel, dass im Plenum eine auf zwei Drittheilen der Abstimmung beruhende Mehrheit entscheide, nur in einem Falle, nämlich bei Kriegserklärungen und Friedensschluss-Bestätigungen von Seiten des Bundes, ein. Im Plenum stellt sich

1) S. A. art. 11.

2) S. A. art. 6.

3) S. A. art. 12. 40. 49.

4) S. A. art. 7.

daher die Entscheidung durch die Majorität mehr als eine Ausnahme, denn als eine Regel dar.

Aus dem Gesagten erhellt indessen, dass der bei weitem grössere Theil der Bundesbeschlüsse nach Stimmenmehrheit gefasst wird, und dass die im engeren Rath übliche absolute Stimmenmehrheit, im Gegensatz zu der, wie sie in den Quellen des Bundesrechtes zuweilen genannt wird, relativen Majorität des Plenums, die Regel bildet.

Die Quellen des Bundesrechts bedienen sich bei den Verhandlungen über die Frage der Stimmenmehrheit der Ausdrücke: „absolute und relative Stimmenmehrheit,“ ohne sie näher zu erklären. Die gewöhnliche Bedeutung dieser Ausdrücke geht dahin, dass man absolute Majorität dann als vorhanden annimmt, wenn bei Theilung der Stimmen in zwei oder mehr Ansichten sich mehr als die Hälfte aller Stimmenden in einer Ansicht vereinigt, während man von relativer Majorität spricht, wenn bei einer Theilung der Stimmen in drei oder mehr Ansichten die eine derselben nur eine grössere Anzahl der Abstimmenden für sich hat, als jede einzelne der übrigen Willensmeinungen. In den Wiener Congressverhandlungen¹⁾ kommt jedoch der Ausdruck „relative Stimmenmehrheit“ noch in einer anderen Bedeutung vor. Hannover stellte nämlich den Antrag, dass in dem Plenum zwar keine absolute, jedoch eine relative Majorität von z. B. zwei Drittheilen der Stimmen entscheiden möge. Obgleich dieser Antrag durchging, so wurde doch in der revidirten

1) Klüber, Acten d. W. C. II. p. 466.

Abfassung der Bundesakte, von dem Ausdrucke: „relative Mehrheit,“ wahrscheinlich wegen der demselben hier beigelegten ungewöhnlichen Bedeutung, abgesehen und in den betreffenden Artikel einfach aufgenommen, dass eine auf drei Viertheilen beziehungsweise zwei Drittheilen der Abstimmung beruhende Mehrheit in dem Plenum entscheiden solle.

Auch in den Protokollen der Wiener Ministerialconferenzen¹⁾ wird der Ausdruck „relative Stimmenmehrheit“ in dem Vortrag des zweiten Ausschusses gebraucht und bezeichnet derselbe auch hier die für das Plenum notwendige Stimmenmehrheit von zwei Drittheilen.

Dass übrigens die Absicht der Stifter des Bundes dahin ging, sowohl im Plenum als im engeren Rath die Entscheidung durch Stimmenmehrheit als Regel aufzustellen, geht, trotzdem, dass diess für die Entscheidungen des Plenums sich scheinbar nur als Ausnahme darstellt, aus den über die Frage der Stimmenmehrheit sowohl auf dem Wiener Congress, als auch auf den Wiener Ministerialconferenzen geführten Verhandlungen hervor, indem alle dem Wiener Congress vorgelegten Entwürfe, welche der Bundesakte vorausgingen, bei der Bildung von Bundesbeschlüssen das Princip der Stimmenmehrheit entweder in allen Fällen entscheiden liessen oder es wenigstens als Regel aufstellten.

Der erste (preussische) Entwurf der Grundlage der deutschen Bundesverfassung vom 13. September 1814 sagt in Nr. 26.²⁾:

1) Prot. d. W. M. C. Sitzung 10. Beilage.

2) Klüber, Acten des Wiener Congresses I. S. 45.

„Die Conclusa werden nach Mehrheit der Stimmen gefasst.“

In einem weiteren Entwurf von einem österreichischen Minister vom December 1814 heisst es unter Nr. 6.¹⁾:

„Die Stimmenmehrheit entscheidet, im Falle der Stimmengleichheit der Vorsitzende.“

Ein dritter (preussischer) Entwurf einer Verfassung des zu errichtenden deutschen Staatenbundes bestimmt in §. 8. (9.)²⁾:

„In allen vor den ersten Rath gehörenden Geschäften entscheidet Mehrheit der Stimmen,“
und im §. 22.:

„Der in Vorschlag gebrachte Gegenstand wird von dem zweiten Rath in Berathung genommen und darüber nach Mehrheit der Stimmen ein Beschluss gefasst.“

Gleichlautend mit diesem ist ein weiterer preussischer Entwurf vom Februar 1815³⁾, während in zwei folgenden preussischen Entwürfen vom April und Mai 1815 die Frage der Stimmenmehrheit gar nicht erwähnt ist⁴⁾.

Ein österreichischer Entwurf vom Mai 1815 sagt im Art. 7.⁵⁾:

„Die Stimmenmehrheit entscheidet. Bei paribus entscheidet Oesterreich.“

Der folgende österreichische Entwurf⁶⁾, welcher im

1) Klüber, a. a. O. II. 1.

2) Klüber, a. a. O. II. 16.

3) Klüber, a. a. O. II. 55.

4) Klüber, a. a. O. I. 4. p. 104. u. II. 299.

5) Klüber, a. a. O. II. 309.

6) Klüber, a. a. O. II. 314.

Einverständnisse mit Preussen vorgelegt wurde und den Verhandlungen als Grundlage diene, bestimmt Art 6:

„Oesterreich hat in der Bundesversammlung den
„Vorsitz. Stimmenmehrheit entscheidet in allen,
„nicht durch die Grundgesetze des Bundes aus-
„drücklich ausgenommenen Fällen,“

und im Art. 7:

„Kein Bundesglied kann bei der Annahme der
„Grundgesetze durch Stimmenmehrheit gebunden
„werden.“

In diesem Entwurfe wird zuerst von dem früher allgemein angenommenen Princip der Stimmenmehrheit abgegangen und in einzelnen Fällen (bei Annahme von Grundgesetzen) Stimmeneinheit verlangt.

Dieser einen Ausnahme folgten indessen bald mehrere, indem Dänemark erklärte, dass da, wo es auf Grundgesetze, organische Einrichtungen oder Abänderungen des Bundesvertrags ankomme, von *majora* nicht die Rede sein könne, und Baiern den Gegenständen, welche *per majora* nicht entschieden werden könnten, noch organische Einrichtungen und *jura singulorum* beigelegt wissen wollte¹⁾. Sachsen stellte sogar den Antrag²⁾, im Plenum überall nicht die Majorität, sondern nur Stimmeneinhelligkeit gelten zu lassen, und motivirte denselben durch die Wichtigkeit der für das Plenum bestimmten Gegenstände. Wenn gleich diesem Antrag nicht stattgegeben, demselben vielmehr entgegengesetzt wurde, dass unter den für das Plenum bestimmten Gegenständen einige seien, bei welchen

1) Klüber, a. a. O. II. 350.

2) Klüber, a. a. O. II. 466.

die Zulassung der Majorität sehr wünschenswerth erscheine, da sonst durch eine Stimme die nützlichsten Anordnungen vereitelt werden könnten, so gab er doch Anlass zu dem Antrage Hannovers, dass im Plenum nur eine relative Majorität von zwei Drittheilen entscheiden solle, der auch in die Bundesakte aufgenommen wurde.

Auf diese Art kam der Art. 7. der Bundesakte zu Stande, welcher das Princip der Stimmenmehrheit aufrecht erhält, für gewisse Ausnahmefälle jedoch Stimmeneinheit verlangt.

Man kam indessen bald zur Ueberzeugung, dass die Bestimmungen der Bundesakte über die Fälle, in denen Stimmeneinheit erfordert werde, unzulänglich seien. Die Sache kam desshalb auf den Wiener Ministerialconferenzen zur Sprache, auf welcher eine Commission niedergesetzt wurde, die einige nähere Bestimmungen darüber festsetzen sollte, um besonders die Fälle zu verhüten, dass dringend nothwendige oder allgemein nützliche Massregeln, welche zu den Gegenständen gerechnet werden könnten, bei welchen Stimmeneinheit nothwendig sei, des Widerstandes eines Bundesgliedes wegen unterbleiben müssten. Diese Commission wandte sich durchaus nicht von dem Princip der Stimmenmehrheit ab, erklärte vielmehr, dass die Bundesversammlung der Regel nach ihre Beschlüsse im engeren Rath nach absoluter Stimmenmehrheit fasse, und fügte nur den Gegenständen, die nur durch Stimmeneinheit entschieden werden könnten, noch einige weitere bei, von welchen später bei den Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit die Rede sein wird ¹⁾.

1) Protokolle der Wiener Ministerial-Conferenzen, Sitzung 10.

Wenngleich aus diesen Verhandlungen hervorgeht, dass man sowohl auf dem Wiener Congresse als auch auf den Wiener Ministerial-Conferenzen an der Stimmenmehrheit als Princip festhielt, so zeigt sich doch auf der andern Seite in den vorgedachten Anträgen, besonders in dem Sächsischen, das Bestreben verschiedener deutscher Staaten, dieses Princip so viel als thunlich zu beschränken, und wo möglich die Stimmeneinheit als Regel aufzustellen. So sehr diese Vorliebe der Mittel- und kleineren deutschen Staaten für den Grundsatz der Stimmeneinheit in dem Wunsche derselben ihre Erklärung findet, alle von dem Bunde ausgehenden Anordnungen und Einrichtungen von ihrer besonderen Zustimmung abhängig zu machen und diesergestalt ihren Einfluss auf die Angelegenheiten des Bundes zu stärken und deren Gestaltung von aller Hegemonie der Grossstaaten unabhängig zu machen; so sind doch die Gefahren unverkennbar, welche für die Entwicklung und Wirksamkeit der Bundesgewalt, ja selbst für den Fortbestand des Bundes selbst hätten entspringen müssen, wenn jene Vorliebe dem Princip der Stimmeneinheit eine ausgedehntere Herrschaft zu verschaffen im Stande gewesen wäre. In der Absicht der Stifter des Bundes lag es, einen Staatenbund zu schaffen, also auf der einen Seite die Souverainetät der einzelnen Bundesfürsten hinlänglich sicher zu stellen und die Umgestaltung des deutschen Bundes in einen Bundesstaat zu verhüten; auf der andern Seite aber auch der Willkür der einzelnen Bundesregierungen keinen solchen Spielraum zu lassen, dass dadurch der völkerrechtliche Verein derselben zu einer blossen freien Allianz der Betheiligten herabgesunken wäre.

Gegen das Uebergehen des deutschen Bundes in einen Bundesstaat schützt die Bestimmung, dass manche Anordnungen nicht ohne die Zustimmung aller Bundesglieder getroffen werden können; während eine Lockerung der Bande, welche die deutschen Staaten aneinanderknüpfen, dadurch verhütet wird, dass sich für gewöhnliche Fälle die Minorität dem Willen der Majorität zu unterwerfen verpflichtet ist. Wäre das Princip der Stimmeneinheit auf dem Wiener Congress oder auf den Wiener Ministerial-Conferenzen angenommen worden, so würde der Bund den Keim seiner Auflösung in sich getragen haben, da ihn dieses Princip in einen Zustand der Unbeweglichkeit versetzt haben würde, welcher einer factischen Auflösung beinahe gleich gewesen wäre. Das Schicksal des sächsischen Antrags zeigt indessen, dass die Majorität des Congresses, weit entfernt, dem oben angedeuteten Bestreben zu huldigen, im Gegentheile bemüht war, von der Stimmeneinheit so wenig als möglich Gebrauch zu machen, und das Princip der Stimmenmehrheit, so weit es mit einem Staatenbunde vereinbar ist, aufrecht zu erhalten sich bestrebte. Dasselbe geht aus den Bestimmungen der Bundesakte und der Wiener Schlussakte hervor¹⁾.

Eine Controverse besteht indessen noch über die Frage, ob die Mehrheit der Votanten²⁾, oder die Mehrheit der Stimmen³⁾ entscheide, so dass zu einem gültigen Beschluss im engeren Rath wenigstens 9, im

1) Vgl. darüber den Vortrag des Fürsten von Metternich in der 23. Sitzung der Wiener Ministerial-Conferenzen.

2) Zöpfl, Staatsrecht, I. §. 123.

3) Brunquell, Staatsrecht des deutschen Bundes I. S. 98. — Klüber, öffentliches Recht des deutschen Bundes §. 125. d.

Plenum wenigstens 44 ¹⁾ einverständene Stimmen erforderlich seien, während im ersteren Falle die Majorität der erschienenen und abstimmenden Bundesglieder genügen würde.

Letztere Ansicht vertheidigt Brunquell, und, wie mir scheint, mit überwiegenden Gründen. Allerdings ist in den Quellen des Bundesrechts nicht festgesetzt, dass eine gewisse Anzahl von Stimmführern gegenwärtig sein müsse, damit die Abstimmung gültig geschehen könne ²⁾; allein dies scheint gerade dafür zu sprechen, dass nach der Absicht der Bundes-Verfassung in der Regel alle Stimmführer gegenwärtig sein sollen, und dass daher die absolute, beziehungsweise die auf zwei Drittheilen der Abstimmung beruhende Majorität aller Stimmführer, also der Stimmen, zu einem gültigen Beschlusse erforderlich sei, indem entgegengesetzten Falls die Majorität einer noch so kleinen Anzahl anwesender Stimmführer als für die ganze Bundesversammlung beschlussfähig angenommen werden müsste, was sicherlich nicht in der Absicht der Stifter des Bundes lag.

Dass dieses auch die Ansicht der Bundesversammlung selbst ist, geht aus einer Bestimmung der vorläufigen Geschäftsordnung vom 14. November 1816 hervor, welche folgendermassen lautet:

„Zu einer gültigen Beschlussnahme gewöhnlicher
„Art wird in der engeren Bundesversammlung die
„Abgabe von wenigstens 9, sowie in einer Plenar

1) Früher 46.

2) Rudhardt, Recht des deutschen Bundes, S. 39.

„Versammlung von wenigstens 46 einverstandenen
„Stimmen erfordert¹⁾.“

Der Einwand Zöpfl's²⁾, dass hier die Vollzähligkeit der Versammlung vorausgesetzt würde, wird durch die neue Geschäftsordnung von 1854 entkräftet, welche bestimmt (§. 11.):

„Zu einer gültigen Beschlussnahme gewöhnlicher
„Art wird in dem engeren Rath der Bundesver-
„sammlung die absolute Stimmenmehrheit, im
„Plenum die Mehrheit von zwei Drittheilen der
„Stimmen erfordert. Hierbei kommen sämtt-
„liche zur Abstimmung berechnete
„Stimmführer, jedoch ohne Rücksicht
„auf diejenigen, welche sich etwa im
„einzelnen Fall aus genügend befun-
„denen Gründen der Abstimmung ent-
„halten, in Betracht.“

Aus dieser Bestimmung der neuen Geschäftsordnung geht klar hervor, dass allerdings die Mehrheit der Stimmen, nicht die Majorität der Abstimmenden entscheiden soll. Eine Ausnahme findet nur dann statt, wenn einer oder mehrere Stimmführer sich der Abstimmung enthalten. Nur in diesem Falle kann daher das dem Vorsitzenden bei Stimmengleichheit zukommende Entscheidungsrecht³⁾ praktisch Platz greifen. Diese Stimmengleichheit ist indessen nur vorhanden, wenn für jede von zwei verschiedenen

1) Vorläufige Geschäftsordnung der Bundesversammlung von 1816, I.

2) Zöpfl, a. a. O. §. 123, 2.

3) Bundesakte, art. 7.

Ansichten sich eine gleiche Anzahl Stimmen erklärt, nicht auch dann, wenn in jeder von mehreren verschiedenen Meinungen sich eine gleiche Stimmenzahl vereinigt, indem in diesem Fall eine absolute Majorität gar nicht vorhanden ist. Eine solche liegt zwar bei Stimmengleichheit ebenfalls nicht vor, sie wird desswegen durch das der Präsidialstimme beigelegte grössere Gewicht herbeigeführt.

Auch kann dieses der Stimme des Vorsitzenden beigelegte Entscheidungsrecht nur in dem engeren Rath Platz greifen, da in dem Plenum eine auf zwei Drittheilen der Abstimmung beruhende Mehrheit entscheidet, ein Vorschlag bei Stimmengleichheit daher als abgelehnt erscheint.

Wenn Klüber¹⁾ glaubt, dass nach der obenangeführten Stelle der vorläufigen Geschäftsordnung von 1816 der Gebrauch einer Decisivstimme nicht denkbar, folglich die deshalb in der Bundesakte enthaltene Bestimmung dadurch stillschweigend aufgehoben sei, so widerlegt sich dies, abgesehen davon, dass es unthunlich erscheint, eine so wichtige Bestimmung der Bundesakte, des Hauptgrundgesetzes des Bundes, durch eine entgegenstehende Stelle einer vorläufigen Geschäftsordnung für aufgehoben anzu-

1) Klüber, öffentliches Recht des deutschen Bundes §. 125. Anmerk. e, der jedoch in den Fällen, wenn bei der Umfrage über Privatreklamationen und bei Streitigkeiten der Bundesglieder unter sich, die Zahl der Stimmenden auf 16, oder weniger herabsinkt, die Nothwendigkeit von 9 einverstandenen Stimmen, und folgeweise das gänzliche Wegfallen des dem Präsidialgesandten beigelegten Entscheidungsrechts zu bezweifeln scheint. Wenigstens lässt sich dies aus der von ihm angewendeten fragenden Ausdrucksweise: „Sollte auch hier zu einem gültigen Beschluss des engeren Rathes die Abgabe von wenigstens 9 einverstandenen Stimmen erforderlich sein?“ schliessen.

sehen, am besten durch die neue Geschäftsordnung von 1854, welche zwar anerkennt, dass zu einer gültigen Beschlussnahme im engeren Rath die absolute Majorität der Stimmen erforderlich sei, aber ausdrücklich den Fall ausnimmt, dass sich einer oder mehrere Stimmführer aus genügend befundenen Gründen der Abstimmung enthalten. Sinkt daher aus diesem Grunde die Zahl der Abstimmenden auf 16, oder auf eine noch geringere Zahl herab, so ist zu einem gültigen Beschluss des engeren Rathes nicht mehr die Abgabe von wenigstens 9 einverstandenen Stimmen erforderlich, es entscheidet vielmehr die absolute Majorität der wirklich Abstimmenden und kommt im Falle der Stimmengleichheit das Entscheidungsrecht des Präsidialgesandten zur Anwendung.

Es ist zwar in der Bundesgesetzgebung keine Vorschrift darüber enthalten, dass jedes Bundesglied in jedem einzelnen Falle seine Stimme wirklich abzugeben habe, sowie nicht bestimmt ist, ob und wann es sich der Abstimmung enthalten dürfe; da aber die Bundesglieder die Verpflichtung übernommen haben, den Bundeszweck zu erfüllen und dies nur durch Beschlüsse der Bundesversammlung zu Stande gebracht werden kann, so kann man wohl sagen, dass es im Allgemeinen ebenso sehr Pflicht, als Recht der Bundesglieder sei, ihre Stimme abzugeben¹⁾. Jedoch gibt es Fälle, in denen einzelne Bundestagsgesandten entweder nicht abstimmen dürfen, oder sich doch erlaubterweise der Abstimmung enthalten können. Ersteres findet allgemeinen Grundsätzen zufolge dann statt,

1) Klüber, a. a. O. §. 163.

wenn ein Bundesglied bei dem in Berathung stehenden Gegenstande Partei ist; z. B. bei der Abstimmung über Beschwerden gegen einen Bundesstaat oder bei Streitigkeiten zweier Bundesstaaten¹⁾. Der letztere Fall tritt dann ein, wenn ein Bundesglied sich aus von der Bundesversammlung genügend befundenen Gründen der Abstimmung enthält. Dass eine solche Dispensation von der Abstimmung durch die Bundesversammlung zulässig und hinreichend ist, geht aus der neuen Geschäftsordnung von 1854 §. 11. am Ende hervor, wonach „diejenigen Stimmführer, welche sich etwa im einzelnen Falle aus genügend befundenen Gründen der Abstimmung enthalten,“ nicht in Betracht kommen.

Hat sich indessen ein Bundesglied der Abstimmung enthalten, ohne dass seine Gründe von der Bundesversammlung für genügend erachtet worden wären, so wird der Beschluss derselben darum nicht ungültig, da, wenn die zur Gültigkeit eines Beschlusses grundgesetzlich vorgeschriebene Mehrheit vorhanden ist, es auf den Inhalt der übrigen Abstimmungen nicht mehr ankommt. In einem solchen Enthalten von der Abstimmung, das besonders dann eintritt, wenn ein Bundesglied die Competenz der Bundesversammlung in der vorliegenden Frage bestreitet, liegt eigentlich eine wirkliche Abstimmung, indem man durch die Erklärung, dass man sich der Abstimmung

1) Als Partei ist übrigens ein Bundesstaat nicht zu betrachten, auf den die im konkreten Fall aufgestellten Grundsätze, nur darum, weil er sich in ähnlicher Lage befindet, möglicher Weise Anwendung finden könnten, denn die Bundesversammlung ist eine politische Behörde, kein Richtercollegium, wie Zöpfl a. a. O. §. 127. richtig bemerkt.

enthalte, gegen die Ansicht der Majorität der Bundesversammlung sich ausspricht. Denn so lange die Gründe, aus denen man sich der Abstimmung enthalten will, von der Bundesversammlung nicht gebilligt sind, so lange muss man als mitstimmend betrachtet werden, während man aus der Zahl der Stimmen ganz austritt, falls die Gründe für genügend erachtet worden sind.

Die Einwilligung der Bundesversammlung kann übrigens sowohl ausdrücklich, als stillschweigend geschehen, ebenso wie das nicht abstimmende Bundesglied die Gründe seines Verhaltens der Bundesversammlung vorlegen oder sich unter stillschweigender Einwilligung derselben einfach der Abstimmung enthalten kann ¹⁾.

Ein Bundesglied kann aber ausserdem seine Stimme auch deshalb verlieren, weil es versäumt hat, dieselbe abzugeben. Es hat nämlich jeder Gesandte im Fall seiner Abwesenheit oder Verhinderung einen anderen Gesandten zu substituieren und solches dem Vorsitzenden anzuzeigen. Unterlässt er dies, so wird seine Stimme zur Vervollständigung der Mehrheit oder Einstimmigkeit gezählt ²⁾. Ebenso bestimmt die Bundesversammlung bei etwaigem Todesfalle eines Gesandten, wenn der Verstorbene keine Substitution ertheilt hatte, zu der Wiederbesetzung der Gesandtschaftsstelle oder einstweiligen Uebertragung der Stimme an einen andern Gesandten eine möglichst kurze Frist, nach deren Ablauf die betreffende Bundesregierung bei allen Beschlüssen, welche späterhin zu fassen sind, der

1) Klüber, a. a. O. §. 163.

2) Geschäftsordnung der Bundesversammlung v. 1854, §. 10.

Mehrheit oder Einstimmigkeit beitreten¹⁾. Das Entscheidungsrecht des Präsidialgesandten greift, wenn auf diese Weise Stimmengleichheit eintritt, natürlich Platz, während in dem vorhererwähnten Falle, wenn eine Bundesregierung sich der Abstimmung aus Gründen, die von der Bundesversammlung nicht für genügend erachtet werden, enthält, davon nicht die Rede sein kann, da in diesem Falle die volle Stimmenzahl ja fortwährend vorhanden ist, Stimmengleichheit also nicht eintreten kann.

Dies sind die Grundsätze, welche der Natur der Sache und den Bestimmungen der Bundesverfassung entsprechen. Es kann daher von keinem Belang sein, dass sich bei der Bundesversammlung ein Herkommen hierüber noch nicht gebildet hat²⁾.

Wenn bisher von den Grundsätzen, die in der Bundesversammlung in Bezug auf die Stimmenmehrheit gelten, die Rede war, so hatte man nur die förmlichen Sitzungen der Bundesversammlung im Auge.

Die Sitzungen des engeren Rathes sind aber theils förmlich, theils vertraulich. Die vertraulichen Sitzungen dienen, wie die Geschäftsordnung von 1854 sagt³⁾, zum

1) Ebendas. §. 13.

2) Hierauf legt Zöpfel a. a. O. §. 127. besonderes Gewicht, um zu erweisen, dass eine Verpflichtung der einzelnen Mitglieder im Falle der Betheiligung sich der Abstimmung zu enthalten, nicht festgestellt wäre, indem das, was einzelne Bundesglieder in einzelnen Fällen freiwillig gethan hätten, den übrigen nicht präjudiciren könne. Allein, wenn auch die Bundesversammlung eine politische Behörde, kein Richtercollegium ist, so widerspricht es doch den obersten Rechtsgrundsätzen, einem direkt Betheiligten ein Abstimmungs- also theilweises Entscheidungsrecht in eigener Sache zu vindiciren.

3) Geschäftsordnung der Bundesversammlung v. 1854, §. 5.

Zweck vorläufiger Erörterung und Austausch der Ansichten und sind ohne amtliche Form und Wirkung, wesshalb während derselben kein Protokoll aufgenommen wird und kein Gesandter an die hierin abgegebenen Aeusserungen gebunden ist. Sie sind freie Conferenzen, in denen die zu fassenden Beschlüsse vorbereitet werden.

Bei ihnen bedarf es keiner bestimmten Zahl abzugebender Stimmen¹⁾, die Stimmenmehrheit hat also keinen Einfluss in denselben. Da es indessen durch Bundesbeschluss dem Präsidialgesandten vorbehalten ist, die zu fassenden Beschlüsse in vertraulichen Besprechungen vorzubereiten und die Zahl der förmlichen Sitzungen hiernach zu bestimmen²⁾, so hat die Stimmenmehrheit natürlich einen factischen Einfluss, indem Anträge, gegen die sich die Majorität bei den vertraulichen Besprechungen erklärt, selten in die förmlichen Sitzungen zur Abstimmung gelangen, vielmehr in der Regel zurückgezogen werden. Da im Plenum keine Erörterung, noch Berathung stattfindet, sondern nur darüber abgestimmt wird, ob ein im engeren Rath vorbereiteter Beschluss anzunehmen oder zu verwerfen sei, so sind die Sitzungen desselben immer förmliche³⁾.

Die bisher entwickelten Grundsätze über Stimmenmehrheit genügen übrigens nicht, um eine eben so wichtige, als vielfach bestrittene Frage zu entscheiden, nämlich die, wie es sich verhält, wenn sich im engeren Rath mehr als zwei verschiedene Ansichten bei der Abstimmung

1) Vorläufige Geschäftsordnung der Bundesversammlung von 1816 I. und von 1854 §. 5.

2) Bundesbeschluss vom 3. November 1817.

3) Wiener Schlussakte, art. 12.

ergeben, und keine dieser Ansichten die absolute Majorität für sich hat?

Diese Frage hat nur Bedeutung für die Beschlüsse des engeren Rathes, bezieht sich dagegen nicht auf die des Plenums, da in letzterem nicht berathen und erörtert, sondern nur über die in dem engeren Rathe bereits vorbereiteten Beschlüsse mit Ja und Nein abgestimmt wird, so dass im Plenum stets nur zwei entgegengesetzte Ansichten proponirt werden können.

Hat eine der mehreren Ansichten des engeren Rathes die absolute Stimmenmehrheit für sich, oder sind die Stimmen gleich getheilt, in welchem Falle die Präsidialstimme den Ausschlag gibt, so ist die Sache klar, nicht aber dann, wenn von den verschiedenen Ansichten keine ein solche Stimmenzahl in sich vereinigt. Es fragt sich, ob in einem solchen Fall die relative Mehrheit entscheidet, d. h. ob die Ansicht den Vorzug verdient, welche mehr Stimmen, als jede einzelne der entgegengesetzten Willensmeinungen für sich hat? Man hat den Satz aufgestellt, dass da, wo das positive Bundesrecht für einen Fall eine ausdrückliche Bestimmung nicht enthalte, dieselbe aus dem natürlichen Gesellschaftsrechte zu entlehnen sei¹⁾, und es würde demgemäss nach der Ansicht, „dass bei „gleichem Recht aller Stimmführer, für den Fall, wenn „die Stimmen mehr als zwei Willenserklärungen und zwar „in ungleicher Zahl aussprechen, *eam sententiam debere „esse potiore cui pauciores adversantur*²⁾“, in diesem Fall relative Stimmenmehrheit zu entscheiden haben. Allein

1) Klüber, a. a. O. §. 126. b.

2) Klüber, a. a. O. §. 126. a. und die daselbst angeführten.

will man auch in Ermangelung einer gesetzlichen Bestimmung auf die Grundsätze des natürlichen Gesellschaftsrechts rekurriren, so führt dies doch noch nicht zu dem eben angedeuteten Resultat. Denn wenn auch zuweilen behauptet wird, dass in dem Falle, wenn sich in einer Versammlung mehr als zwei Ansichten geltend machten und keine eine absolute Majorität für sich habe, die relative Mehrheit entscheiden müsse, weil diese wenigstens diejenige sei, *cui pauciores adversentur*; so wird dem mit Recht entgegengesetzt, dass dies nur eine scheinbare und künstliche Majorität sei, indem diejenigen, die ihre Stimmen in andere Ansichten zersplitterten, doch wenigstens in Verwerfung der Ansicht der relativen Majorität einig seien, in dieser Beziehung also die absolute Majorität für sich hätten. Hierzu kommt, dass nach den klaren Vorschriften der Bundesakte und der Wiener Schlussakte in dem engeren Rathe nur absolute Stimmenmehrheit entscheiden soll ¹⁾, und einer Beschlussfassung nach relativer Majorität dort in keiner Weise gedacht ist.

Man muss daher im Allgemeinen wohl behaupten, dass, wenn sich im engeren Rathe der Bundesversammlung mehr als zwei verschiedene Ansichten bei der Abstimmung ergeben, deren keine die im Art. 7. vorgeschriebene absolute Majorität erreicht, die Sache nicht entschieden werden kann, sondern in *statu quo* verbleiben muss.

Bisweilen kann jedoch bei dem Vorhandensein von mehr als zwei verschiedenen Ansichten eine Vereinigung scheinbar entgegenstehender Meinungen wenigstens theilweise bewirkt und dadurch eine absolute Majorität her-

1) Bundesakte, art. 7. — Schlussakte, art. 11.

beigeführt werden, insoweit nämlich, als die eine Ansicht, als das Minus, in der andern, als dem Plus, enthalten ist, so dass die Zahl der für das Mehr Stimmenden die Zahl Derer, welche für das Weniger stimmen, verstärkt. Dieses Auskunftsmittel, um bei dem Vorhandensein von mehr als zwei Meinungen eine absolute Stimmenmehrheit zu constatiren, ist indessen nur unter der doppelten Voraussetzung zulässig, dass 1) die theilweise Harmonie der zur absoluten Majorität zu vereinigenden Abstimmungen nicht eine bloß scheinbare und auf sophistischer Auslegung und Täuschung beruhende¹⁾, sondern eine wirkliche in der Art ist, dass die eine Ansicht mit der andern bis zu deren Umfang in der That übereinstimmt und nur insofern von dieser sich unterscheidet, als sie eine über diesen Umfang hinausreichende weitergehende Tendenz hat; und 2) dass diejenigen Stimmen, welche sich für das Mehr aussprechen, wenigstens eventuell mit dem Weniger wirklich einverstanden sind²⁾.

1) Wie z. B. die, deren sich, nach einer Erzählung des Polybius, der Prätor *Aulus Postumius* bediente, der, als er im Senate die Stimmen über das Schicksal griechischer Gefangenen sammelte, und die eine Ansicht sich für deren Verurtheilung, die zweite für deren einstweilige Zurückbehaltung und die dritte für ihre sofortige Freilassung aussprach, durch Vereinigung der beiden ersteren Ansichten eine absolute Majorität constatiren zu können glaubte. Eine ähnliche sophistische Vereinigung entgegengesetzter Ansichten rügt Plinius, libr. 8. epist. 14.: *Quarum sententiarum tanta diversitas erat, ut non possent esse nisi singulae. Quid enim commune habet occidere et relegare? Exigebam ergo, ut qui capitali supplicio afficiendos putabant, discederent a relegante, nec interim contra absolventes, mox dissensuri congregarentur: quia parvulum referret, an idem displiceret, quibus non idem placuisset.*

2) Denn wer das *Plus* will, will darum nicht nothwendig auch das *Minus*, da er das letztere für unzulänglich zur Erreichung eines

Da es aber, wo eine solche Vereinigung der Ansichten wegen ihres innern Widerspruches nicht möglich erscheint, häufig zu grossen Inconvenienzen führen wird, wenn die Angelegenheit, bezüglich welcher eine absolute Majorität nicht constatirt werden konnte, unerledigt in *statu quo* verbleiben müsste; so liegt allerdings das dringende Bedürfniss einer bundesgesetzlichen Bestimmung vor, und zwar in der Art, dass, nachdem die Sache etwa nach einiger Zeit nochmals vor den engeren Rath gebracht und der Versuch einer Vereinbarung durch absolute Majorität wiederholt worden, schliesslich, wenn auch dieser Versuch misslingen sollte, eine Entscheidung durch blos relative Stimmenmehrheit zugelassen würde¹⁾. Bereits jetzt genügt nach einem Herkommen, das sich bei der Bundesversammlung gebildet hat²⁾, relative Stimmenmehrheit zur Wahl von Mitgliedern für die Bundestagscommissionen³⁾.

Eine ähnliche und nicht minder bestrittene Frage ist die; wie es sich verhalte, wenn eine Angelegenheit durchaus durch die Bundesversammlung geordnet werden muss, d. h. die Fassung eines Beschlusses über eine Sache in Frage steht, welche ohne Gefährdung des Bundeszweckes nicht in ihrer bisherigen Lage bleiben kann, und im Plenum die erforderliche Stimmenmehrheit von zwei

Zweckes überhaupt, und darum für eine gänzlich verlorene Bewilligung halten kann. Man vergl. hierüber besonders Coccejus, *de eo, quod justum est circa numerum suffragiorum*, sect. 3., und Hug. Grotius, *de jure belli et pacis*, l. 2. cap. 5. §. 19.

1) M. s. auch Brunquell, S. 98.

2) Zöpfl, §. 123.

3) Protokolle der Bundesversammlung, Bd. 7.

Drittheilen, beziehungsweise Stimmeneinhelligkeit nicht erzielt werden kann? Ueber diese Frage haben sich zwei direkt einander entgegenstehende Ansichten gebildet.

Die eine, von den meisten Staatsrechtslehren¹⁾ und auch von der Bundesversammlung selbst²⁾ in ihrem Commissionsgutachten vom 29. Juli 1819 gebilligte Meinung geht dahin, dass in einem solchen Falle nicht von einer absoluten Verwerfung des Vorschlags der Mehrheit durch die Minderheit die Rede sein könne, sondern insoferne wenigstens die dissentirende Minderheit durch die Majorität gebunden werde, als es sich darum handle, die erstere zur Erfüllung ihrer Bundespflichten anzuhalten.

Dieser Ansicht direct entgegen steht die von Rudhardt³⁾ vertheidigte, welcher, gestützt auf den Wortlaut des Art. 7. der Bundesakte und des Art. 12. u. 13. der Schlussakte, behauptet, dass nur bundesverfassungsmässige Beschlüsse für den Bund und die einzelnen Bundesglieder verbindlich seien, und dass nach der klaren Bestimmung der genannten Artikel Beschlüsse über gewisse Gegenstände verfassungsmässig nicht anders, als durch Stimmeneinhelligkeit, beziehungsweise durch eine auf zwei Drittheilen der Abstimmung beruhende Majorität gefasst werden könnten, dass daher in solchen Fällen eine Minorität und beziehungsweise selbst ein einzelnes Mitglied des Bundes einen von den übrigen gefassten Beschluss zu vereiteln im Stande sei.

1) Dresch, öffentliches Recht des deutschen Bundes, S. 90. — Klüber, öffentliches Recht §. 126. V.

2) Protok. der Bundesversammlung, Bd. 8. §. 155.

3) Recht des deutschen Bundes, S. 49.

Allerdings ist durch die Bundesverfassung dem einzelnen Bundesmitgliede im Allgemeinen die Möglichkeit gegeben, die Einführung nützlicher Anstalten und die Verwirklichung wünschenswerther Einrichtungen durch sein Widerstreben zu verhindern, wenngleich eine definitive Abstimmung über Gegenstände dieser Art nur nach genauer Prüfung und Erörterung der den Widerspruch bestimmenden Gründe, deren Darlegung in keinem Falle verweigert werden darf, erfolgen kann; und Rudhardt hat daher in gewöhnlichen Fällen Recht, wenn er behauptet, dass die Majorität die dissentirende Minorität zum Beitritt nicht zwingen könne. Allein es fragt sich doch, ob sich die Sache nicht anders verhält, wenn die Angelegenheit von der Art ist, dass ihre Erledigung mittelst eines im Plenum zu fassenden Beschlusses durch die Bundeszwecke geboten ist, oder dass gar die höheren Rücksichten der Erhaltung des Bundes zur Regulirung eines gefährlichen oder unerträglichen *status quo* drängen? Der Grund, aus welchem Rudhardt auch für ausserordentliche Fälle dieser Art die allgemeine Regel festhalten will, weil nämlich die Art. 7. der Bundesakte und Art. 13. der Schlussakte allgemein redeten und keine Ausnahme ausdrücklich statuirten, möchte wohl um deswillen nicht ausreichen, weil jene Grundgesetze des Bundes, nach dem Zeugniß ihrer Stifter, nur die allgemeinsten und obersten Principien des Bundesrechts enthalten, auf die von der Bundesversammlung, weiter fortgebaut werden soll, und weil man daher die Bestimmungen dieser beiden Grundgesetze nicht allzustrikt interpretiren darf, sondern da, wo der Buchstabe mit dem Geiste und den höheren

Zwecken der Institution in einen unlösbaren Conflict geräth, jenen diesem unterzuordnen wohl berechtigt ist. Die Allgemeinheit dieser Bestimmung steht zwar richtig; sie kann uns jedoch von der Annahme nicht abhalten, dass, wenn aus anderen, ebenfalls aus den Grundgesetzen des Bundes hergenommenen Gründen die Minorität dem Willen der Majorität sich zu unterwerfen verpflichtet ist, dies auch dann der Fall sein müsse, wenn die in Frage stehende Angelegenheit zufällig eine solche ist, welche nur im Plenum, also nur durch eine Mehrheit von zwei Drittheilen der Stimmen, oder gar nur durch Stimmeinhelligkeit entschieden werden kann. Ist aber einmal grundgesetzlich angenommen, oder auf bundesverfassungsmässige Weise beschlossen worden, dass eine Angelegenheit von der Bundesversammlung durchaus geordnet werden müsse, so kann diesem Beschlusse Niemand mehr ohne Verletzung seiner Bundespflichten entgentreten; die Sache muss geordnet werden, sollte sich auch die erforderliche Majorität von zwei Drittheilen oder die etwa nothwendige Stimmeinhelligkeit nicht ergeben. Die Minorität wird in einem solchen Falle nicht auf ungesetzliche Art überstimmt, sondern sie muss sich der Majorität fügen, weil sie zur Erreichung der anerkannten Bundeszwecke mitwirken muss, wenn sie nicht als aus dem Bunde austretend betrachtet werden will, was nach dem Art. 5. der Schlussakte keinem einzelnen Bundesgliede freisteht.

Aus der Natur der Sache und der ganzen Bundesverfassung folgt aber, dass der Bund auch die Mittel haben müsse, den Austritt eines seiner Glieder zu ver-

hindern und besonders jedes Bundesglied zur Mitwirkung zur Erreichung der Bundeszwecke anzuhalten. Es kann daher keinem Artikel der Grundgesetze des Bundes eine Auslegung gegeben werden, welche diesem obersten Grundsatz widerstreitet und welche es möglich macht, dass ein Bundesglied seine Mitwirkung zu den anerkannten Zwecken des Bundes verweigere. Dies würde aber der Fall sein, wenn man annehmen wollte, dass bei Nichterreichung der erforderlichen Majorität oder Stimmeneinheit die Sache selbst in *statu quo* verbleiben müsse, wenn auch von der Bundesversammlung die Nothwendigkeit ihrer sofortigen Regulirung bereits anerkannt worden ist. Oder will man die wichtigsten Interessen des Bundes, ja vielleicht seine Existenz, von der Willkür selbst des kleinsten Bundesglieds abhängig machen?

Die volle Souveränität der einzelnen Bundesstaaten ist zwar durch die Bundesverfassung im Allgemeinen unberührt geblieben. Damit jeder Einzelne dieselbe vollständig zu wahren im Stande sei, ist die Durchführung mancher Einrichtungen von der Zustimmung der Gesamtheit abhängig gemacht. Beschränkt ist die Freiheit der einzelnen Bundesglieder jedoch in so fern, als sie auf die Fortdauer des Bundes nicht influiren kann. Es hiesse aber die Existenz des Bundes in Frage stellen, wollte man einzelnen Bundesgliedern gestatten, sich der Mitwirkung zu einer Angelegenheit, die durchaus von der Bundesversammlung geordnet werden muss, aus dem Grunde zu entziehen, weil im Plenum die erforderliche Majorität oder Stimmeneinhelligkeit nicht erzielt worden ist.

Anders ist es freilich in dem Fall, wenn die Angelegenheit keine solche ist, die durchaus von der Bundesversammlung geordnet werden muss, oder wenn sie ohne Nachtheil für den Bundeszweck von der Majorität allein durchgeführt werden kann. In diesem Fall kann eine Verweigerung der Mitwirkung nicht für eine Nichterfüllung der Bundespflichten gelten, es kann daher der Majorität nicht gestattet werden, die Minorität zum Beitritt zu nöthigen. Die Meinung einer noch so grossen, aber gesetzlich nicht zureichenden, Majorität bleibt immer nur eine Meinung, welche in Absicht auf die Gesamtheit der Bundesglieder keine verpflichtende Norm begründen kann. Die Mehrzahl der Staaten kann zwar den fraglichen Vorschlag in ihrem Gebiet ausführen, jedoch nur insofern, als dieses auf das Wesen, die Sicherheit und die bestehenden Gesetze des Bundes keinen nachtheiligen Einfluss hat.

Dies sind auch die Ansichten der Bundesversammlung über diese Frage, wie aus dem in derselben am 29. Juli 1819 erstatteten Commissionsgutachten hervorgeht.

Man müsse, so spricht sich das erwähnte Gutachten aus, in einem Falle, wo sich die erforderliche Majorität oder Stimmeneinhelligkeit nicht erzielen lässt, zuerst versuchen, durch nochmalige Abstimmung, oder auch auf andere Art, z. B. durch das Loos, einen Beschluss zu Stande zu bringen. Sei dies nicht möglich, die fragliche Angelegenheit aber von der Art, dass sie ohne Nachtheil für den Bundeszweck von der sie befürwortenden Majorität allein durchgeführt werden könne, so sei kein Grund vorhanden, die Minorität zum Beitritt zu zwingen. Seien aber die organischen Einrichtungen, (von denen in dem

vorgedachten Commissionsgutachten vorzüglich die Rede ist), wie wohl die meisten, von der Art, dass sich einzelne Bundesglieder, ohne Nachtheil für die übrigen, nicht davon ausschliessen dürften, oder dass sonst die Massregel nicht durchzuführen wäre, so sähe die Mehrzahl der Bundesglieder sich freilich in die Lage versetzt, nicht sowohl die Minderzahl durch einen Beschluss nach Stimmenmehrheit verbindlich zu machen, als sie vielmehr zur Erfüllung der Bundeszwecke und zu den nöthigen dessfallsigen Einrichtungen, wie auch zu ihrer verhältnissmässigen Theilnahme und Mitwirkung daran, aufzufordern. Letztere lasse sich nie verweigern, sobald man nicht, wenn auch indirekt, aufhören wolle, Bundesmitglied zu sein.

Man hat jedoch in der Bundesversammlung bei solchen Angelegenheiten gewöhnlich zu einem andern Auskunftsmittel gegriffen, indem man statt definitiver, nur provisorische Beschlüsse, und zwar im engeren Rath nach absoluter Stimmenmehrheit fasste.

Rudhardt¹⁾ geht zwar so weit, zu behaupten, dass sich die Vorschrift der Verhandlung im Plenum sowohl, als auch die der bei manchen Gegenständen erforderlichen Stimmeneinheit, nicht blos auf definitive, sondern auch auf provisorische Beschlüsse beziehe, und stützt sich darauf, dass im entgegengesetzten Fall der Art. 7. der Bundesakte wenigstens mittelbar aufgehoben würde, sowie weiter darauf, dass der Art. 13. der Schlussakte unbeschränkt verfüge, dass in den ausgenommenen Gegenständen kein Beschluss durch Stimmenmehrheit stattfinden solle, und da-

1) Rudhardt, a. a. O.

bei keineswegs zwischen einem endlichen und nur vorläufigen Beschlusse unterscheide.

Allein nach Art. 7. der Bundesakte erfordert nur die Annahme und Abänderung der Grundgesetze Stimmeneinhelligkeit, durch einen nur provisorischen Beschluss wird die Frage über Annahme und Abänderung hinausgeschoben und umgangen, es tritt daher die bei den Abstimmungen des engeren Rathes gesetzliche, d. h. die absolute Majorität ein. Diese provisorischen Beschlüsse sind als die für die Entscheidungen des Plenums notwendigen Vorbereitungen des Beschlusses im engeren Rath zu betrachten und so gewiss der engere Rath durch absolute Majorität entscheiden kann, in wiefern ein Gegenstand nach den Bestimmungen der Bundesakte für das Plenum geeignet sei, so gewiss kann er ihn durch dieselbe, bei ihm der Regel nach Platz greifende, Majorität auch für das Plenum vollständig vorbereiten. Zu einer solchen Vorbereitung gehört aber unzweifelhaft die provisorische Annahme des Beschlusses, welche namentlich zu dem Zwecke geschieht, um die praktische Wirksamkeit der in Frage stehenden Einrichtung zu erproben¹⁾.

Es lässt sich jedoch nicht läugnen, dass die Ansicht Rudhardt's hinsichtlich der vorerwähnten Frage: wie es zu halten sei, wenn eine Angelegenheit von der Bundesversammlung durchaus geordnet werden müsse, allein die erforderliche Majorität oder Stimmeneinhelligkeit im Plenum nicht erzielt würde? keineswegs so sehr aller Begründung entbehrt, dass diese so wichtige Frage dadurch

1) Siehe auch Zachariä, Bd. III. §. 236. III.

nicht einer beklagenswerthen Ungewissheit preisgegeben wird; wesshalb es nur bedauert werden kann, dass die Wiener Ministerial-Conferenzen, obgleich ihnen die Frage durch die kurz vorher (1819) stattgefundenen Verhandlungen in der Bundesversammlung sehr nahe gelegt wurde, sich nicht über diesen Gegenstand ausgesprochen und ihre Ansicht in der Schlussakte niedergelegt haben.

In den Wiener Ministerial-Conferenzen wurde zwar ein diese Frage berührender Antrag von dem Herzogl. Nassauischen Gesandten von Marschall gestellt, welcher dahin ging, dass bei den im Art. 13. der Schlussakte aufgeführten Gegenständen, namentlich bei Annahme und Abänderung der Grundgesetze und bei organischen Bundeseinrichtungen nur insofern, als von den darüber zu fassenden Beschlüssen nicht der Fortbestand des Bundes abhängig sei, Stimmeneinhelligkeit für nothwendig erklärt würde.

Dieser Antrag wurde zwar verworfen, allein aus dem Grunde, weil er zu spät eingebracht worden und „weil da-
„durch die ganze Grundlage der hiesigen mit so viel
„Mühe und Zeitaufwand nun zum Ziel gebrachten Verhandlungen wieder verrückt werden würde.“ Das diesem Antrag zu Grunde liegende Princip ist ganz dasselbe, wie das in die so eben behandelte Frage einschlagende, dass sich nämlich kein Bundesglied der Mitwirkung zu den anerkannten Bundespflichten entziehen dürfe; wäre dieses Princip in den Wiener Ministerial-Conferenzen offen ausgesprochen worden, so würde diese Frage nunmehr leichter zu entscheiden sein.

Bei einer etwa in näherer oder fernerer Aussicht

stehenden Revision der hier einschlagenden Verfassungsgesetze des Bundes dürfte dieser Nassauische Antrag in mehrfacher Beziehung der Berücksichtigung werth sein. Auch könnte es nur zur Klarheit und näheren Präcision dienen, wenn das genannte Princip selbst in den Quellen des Bundesrechts ausdrücklich anerkannt würde.

II.

Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit.

Fälle, in welchen Stimmeneinheit zu den Beschlüssen der Bundesversammlung erforderlich ist.

Wie schon oben bemerkt wurde, beschäftigte die Frage von den Ausnahmen, welche von der Regel der Stimmenmehrheit zu machen seien, den Wiener Congress sowohl, als die Wiener Ministerial-Conferenzen längere Zeit. Auch die Bundesversammlung selbst hat diese Frage in nähere Betrachtung gezogen und ein Commissionsgutachten darüber aufstellen lassen. — Was die Verhandlungen auf dem Wiener Congress betrifft, so war man im Anfang, bei den ersten Entwürfen der Bundesakte, ganz allgemein von der Regel der Stimmenmehrheit ausgegangen, und erst die spätern Entwürfe enthielten Anträge verschiedener Staaten zu Gunsten gewisser Ausnahmefälle, bei welchen eine Entscheidung durch Stimmenmehrheit nicht statthaben sollte.

Ein Sächsischer Antrag, bei den vor das Plenum gehörigen Gegenständen überhaupt keine Stimmenmehrheit gelten zu lassen, wurde zwar abgelehnt, jedoch bemerkte zuerst Dänemark, dass da, wo es auf Grundgesetze, orga-

nische Einrichtungen, oder Abänderungen des Bundesvertrags ankomme, von *majora* nicht die Rede sein könne¹⁾, während Baiern wünschte, dass nur in Fällen, die nicht organische Gesetze beträfen, die ferner nicht durch Grundgesetze des Bundes ausdrücklich ausgenommen seien, und wo endlich nicht *jura singulorum* einträten, Stimmenmehrheit entscheiden solle²⁾.

Grossherzogthum Hessen wollte die Stimmenmehrheit entscheiden lassen in allen nicht durch die Grundgesetze des Bundes ausdrücklich ausgenommenen Fällen und wo nicht *jura singulorum* einträten³⁾.

Nachdem hierauf diese Anträge und die aus ihnen hervorgehenden Entwürfe der betreffenden Artikel der Bundesakte mehrfach erwogen und diskutirt worden waren, die bisherige Fassung aber für ungenügend befunden worden, so wurde zum Zweck der Redaktion dieser Artikel eine Commission niedergesetzt, welche in Betreff der Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit zu folgender Fassung gelangte:

„Nur, wo es auf Annahme und Abänderung der
„Grundgesetze, auf organische Bundeseinrichtungen,
„*jura singulorum*, oder Religionsangelegenheiten
„ankommt, kann weder in der engeren Versamm-
„lung, noch im Plenum ein Beschluss durch Stim-
„menmehrheit gefasst werden.“

Diese Fassung ging in die Bundesakte über.

1) Klüber, Acten des Wiener Congresses II. S. 350.

2) Klüber, a. a. O. S. 352.

3) Klüber, a. a. O.

Nach Klüber¹⁾ beschäftigt diese wichtige Frage nicht bloß die Mitglieder der Conferenz mehrere Tage lang, sondern auch Andere, die privatim an den Congressversammlungen Theil nahmen.

Er sagt darüber: „Diese Frage musste, unter Anderem, lebhaft an die vielen Zweifel und Streitigkeiten erinnern, in welche, anderthalb Jahrhunderte hindurch, eine berühmte Stelle des westphälischen Friedens, betreffend die Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit auf der allgemeinen Reichsversammlung, die Gelehrten nicht allein, sondern auch die publicistischen Geschäftsmänner verwickelt hatte, namentlich auch in Ansehung des Begriffs der „*jura singulorum*“ — nach dem Ausdruck des westphälischen Friedens „*ubi status tanquam unum corpus considerari nequeunt*“ — worüber bis diese Stunde eine geltende feste Bestimmung fehlt. Um ähnlichen Zweifeln und Streitigkeiten in Absicht auf die Bundesakte vorzubeugen, geschah auf dem Congress, schon am 31. Mai 1815, der Privatvorschlag, den vielseitigen Ausdruck „*jura singulorum*“ aus dem Grundvertrag des Bundes zu verbannen, und folgende Stelle in solchen aufzunehmen:

„In den auf den Bundeszweck sich beziehenden Angelegenheiten entscheiden in der Bundesversammlung die Mehrheit, in dem Plenum zwei Drittheile der Stimmen, bei gleichem Verhältniss der Stimmen, in beiden (?) der Vorsitzende. Ausgenommen hiervon sind: die Errichtung, Aufhebung, Aenderung, Einschränkung und bestimmende

1) Klüber, a. a. O. II. 497.

„Auslegung der ausdrücklichen oder stillschweigenden
 „Grundverträge des Bundes; desgleichen die Mehrung,
 „Minderung, Verwandlung, Einschränkung oder Aufhebung
 „der durch die Verfassung, Verträge oder die Beschlüsse
 „des Bundes erworbenen Rechte einzelner Bundesglieder,
 „namentlich der verfassungsmässig festgesetzten Religions-
 „rechte, und Beiträge für den Bundeszweck, es sei an
 „Kriegsmannschaft, oder an Geld oder Geldeswerth. In
 „diesen ausgenommenen Fällen ist jedoch die absolute
 „oder relative Stimmenmehrheit nur allein zum Vorthail
 „derjenigen Bundesglieder unwirksam, welche selbst und
 „unmittelbar bei dem jedesmaligen Geschäfte betheiligt
 „sind.“

Dieser Vorschlag geht mit Hinweglassung aller unbestimmten und unklaren Ausdrücke, zu deren Erklärung wieder längere Verhandlungen nothwendig sind, auf die Sache selbst klar und bestimmt ein, und Klüber's Urtheil, dass nicht das Lob erschöpfender Schärfe, nur die Aufnahme in die Bundesakte dieser Stelle habe versagt werden können, erscheint als vollkommen gerechtfertigt.

Die Fälle, in denen Stimmenmehrheit nicht entscheidet, sind also nach der Bundesakte:

- 1) Annahme neuer Grundgesetze des Bundes oder Abänderung der bestehenden,
- 2) organische Bundeseinrichtungen,
- 3) *jura singulorum*,
- 4) Religionsangelegenheiten.

Bald wurde jedoch der Mangel an hinlänglicher Bestimmtheit in Spezialisirung der Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit in der Bundesakte von der Bun-

desversammlung empfunden, und diese fasste daher in der Sitzung vom 14. Juni 1819 den Beschluss, „dass eine Commission gewählt und diese ersucht werde, die Frage: wie diejenigen Gegenstände, worüber nach Artikel 7. der Bundesakte (als Ausnahme von der sonstigen Regel) ein Beschluss durch Stimmenmehrheit nicht gefasst werden könne, in Ermangelung der Stimmeneinhelligkeit erledigt werden sollten?“ zu erörtern und sich vorzüglich über folgende Gegenstände zu verbreiten:

- 1) Welche Gesetze als Grundgesetze des deutschen Staatenbundes zu betrachten seien?
- 2) Was unter organischen Einrichtungen zu verstehen sei?
- 3) Welche Berechtigungen unter den von jeher zu so verschiedenartigen Ansichten Anlass gebenden *juribus singulorum* als solchen hierbei anzunehmen wären ¹⁾?

Diese Commission erklärte für Grundgesetze des Bundes „diejenigen vertragsmässigen Bestimmungen, welche die Errichtung des Bundes, den Verein seiner Glieder, die Festsetzung seines Zwecks, sowie der Rechte der Gesamtheit, der Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung, der Verpflichtungen derselben gegen den Bund, sowie der Verbindlichkeiten dieses gegen sie, endlich des Rechts, die Bundesangelegenheiten zu besorgen, betreffen. Da aber zur Erreichung des Bundeszwecks, zur Ausübung der Bundesrechte, zur Besorgung der Bundesangelegenheiten Anstalten und Mittel nothwendig seien, ohne welche

1) Protokolle der Bundesversammlung, Bd. 8. S. 86.

die Wirksamkeit des Bundes nicht möglich wäre, so müsse dieser die dem Zwecke entsprechenden Einrichtungen treffen, welche der Grundvertrag organische nenne, weil der Bundeskörper durch sie gleichsam die Mittel erhalte, durch welche er seine Thätigkeit zu äussern in den Stand gesetzt werde. Die Beschlüsse, welche der Bund zu diesem Ende als allgemeine, beständige Normen fasse, würden daher mit Recht den Grundgesetzen beigezählt.

Was die lange, nie erledigte Streitfrage über die *jura singulorum* betreffe, so stelle sich wohl der Wunsch als gerechtfertigt dar, dass durch Bezeichnung der Fälle, die zu den *juribus singulorum* gehörten, dieser Streit beendet würde. Der Grund der Ausnahme sei aber kein anderer, als die Gleichheit der Rechte und Pflichten der Bundesglieder auch dann, wo nicht von Grundgesetzen die Rede sei, vor einer möglichen Verletzung durch Ueberstimmung zu bewahren.

Zu den *juribus singulorum* gehörten daher alle diejenigen Rechte, in Ansehung deren die Uebernahme einer Verpflichtung gegen den Bund weder aus dem Grundvertrage, noch aus andern Bundesgesetzen nachgewiesen werden könne.

In Bezug auf organische Einrichtungen wurde, wie bereits oben Seite 32 erörtert, von der Commission noch der Grundsatz aufgestellt, dass die Minorität sich der Majorität fügen müsse, wenn es sich um Mitwirkung zur Erfüllung der Bundeszwecke handle.

Soweit die von der Bundesversammlung niedergesetzte Commission, deren Gutachten von der Bundesversammlung einstweilen als Provisorium angenommen wurde.

Dieses Gutachten, weit entfernt, von der Regel der Stimmenmehrheit, etwa durch Hinzufügung noch mehrerer Ausnahmen, abzuweichen, gibt vielmehr den in der Bundesakte enthaltenen Bestimmungen über die Stimmeneinheit in Bezug auf organische Einrichtungen eine sehr strikte Interpretation.

Der Gegenstand war jedoch ein zu wichtiger und ein in das ganze Wesen der Bundesverfassung zu tief eingreifender, als dass er nicht in den kurz nachher zusammengetretenen Wiener Ministerialconferenzen hätte zur Sprache kommen müssen. Auch hier wurde eine Commission niedergesetzt, welche zunächst nur die Aufgabe hatte, den Grundsatz aufzustellen, in wie weit die näher zu bestimmenden organischen Bundeseinrichtungen durch absolute oder relative Stimmenmehrheit in der Bundesversammlung entschieden werden könnten und welche Verhältnisse dabei zwischen Minorität und Majorität eintreten.

Da jedoch nach dem Urtheil der Commission die organischen Einrichtungen zwar die vorzüglichsten, nicht aber die alleinigen Berathungsgegenstände waren, bei denen die vorliegende Frage eintreten kann, so glaubte die Commission die ihr gestellte Aufgabe nach ihrem natürlichen Zusammenhange und Umfange allgemein dahin verstehen zu müssen:

„Die Fälle überhaupt näher zu bestimmen, wo zu verbindlichen Beschlüssen der Bundesversammlung entweder Stimmenmehrheit hinreichend, oder aber Einhelligkeit der Stimmen erforderlich sei.“

Einzelne Mitglieder dieser Commission hielten es zwar für unbedenklich, wenn nach reiflicher Erörterung des Ge-

genstands ein Beschluss in der vollen Versammlung durch eine Majorität von zwei Drittheilen oder drei Viertheilen der Stimmen gefasst werden könne; da andere Mitglieder indessen hiermit nicht übereinstimmten, so wurden die Grundsätze der Bundesakte über die Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit festgehalten und nur den Gegenständen, bei welchen kein Beschluss durch Stimmenmehrheit stattfindet, noch folgende hinzugefügt:

5) Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund ¹⁾.

6) In Fällen, wo einzelnen Bundesgliedern eine besondere, nicht in den gemeinsamen Verpflichtungen Aller begriffene Leistung und Verwilligung für den Bund zugemuthet werden sollte, kann ohne freie Zustimmung sämtlicher Betheiligten kein dieselben verbindender Beschluss gefasst werden ²⁾.

Dieser, sowie der vorhergehende Fall wurden auf Württembergs Vorschlag in die Schlussakte aufgenommen ³⁾.

7) Veränderungen in dem gegenwärtigen Besitzstande der Bundesglieder können keine Veränderungen in den Rechten und Verpflichtungen derselben in Bezug auf den Bund, ohne ausdrückliche Zustimmung der Gesamtheit, bewirken ⁴⁾.

8) Eine freiwillige Abtretung auf einem Bundesgebiet haftender Souverainetätsrechte kann ohne ausdrückliche Zu-

1) Schlussakte, Art. 6. 13.

2) Schlussakte, Art. 15.

3) Klüber, öffentliches Recht des deutschen Bundes §. 127, c. §. 129, c.

4) Schlussakte, Art. 6.

stimmung der Gesamtheit an einen Nichtmitverbündeten nicht stattfinden ¹⁾).

9) Wenn die Besitzungen eines souverainen deutschen Hauses durch Erbfolge auf ein anderes übergehen, so hängt es von der Gesamtheit des Bundes ab, ob und in wie fern die auf jenen Besitzungen haftenden Stimmen im Plenum, da im engern Rath kein Bundesglied mehr als eine Stimme führen kann, dem neuen Besitzer beigelegt werden sollen ²⁾).

10) Gemeinnützige Anordnungen sind nur durch freiwillige Vereinbarung sämtlicher Bundesglieder zu bewirken ³⁾).

Die Frage, ob ein Gegenstand zu denen gehöre, über welche durch Stimmenmehrheit nicht entschieden werden kann, gehört vor die engere Versammlung, welche darüber nach Stimmenmehrheit entscheidet.

Dies sind die Fälle, in denen nach der Bundesakte und der Wiener Schlussakte Stimmeneinhelligkeit notwendig ist. Wenn auch die meisten derselben klar sind und nicht leicht missverstanden werden können, so sind doch andere einer näheren Erklärung bedürftig. Hierher gehört vor Allem der oben unter I. gedachte, die Grundgesetze des Bundes betreffende Fall.

1) Schlussakte, Art. 6.

2) Schlussakte, Art. 16.

3) Schlussakte, Art. 64.

III.

Was sind Grundgesetze des Bundes?

Die Grundverträge oder Grundgesetze des Bundes sind selbstverständlich die Hauptquelle des Bundesrechts. Man versteht darunter im Allgemeinen diejenigen Verträge, welche das Dasein, den Zweck und das Wesentliche der Form des Bundes festsetzen¹⁾ und zählt hierher die Bundesakte und die Schlussakte der über die Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerial-Conferenzen. Zu deren Festsetzung gehörte natürlicherweise die Zustimmung sämtlicher Contrahenten, da diese sich nur zu dem Zweck der Constituirung, beziehungsweise weiteren Ausbildung und Befestigung des Staatenbundes versammelt hatten und durch nichts für verpflichtet erachtet werden konnten, ihre Ansichten der Ansicht einer etwaigen Majorität unterzuordnen. Ausser diesen, das Dasein und den Zweck des Bundes festsetzenden Hauptgrundverträgen sind indessen noch andere denkbar, nämlich grundgesetzliche Bestimmungen in Rücksicht auf die auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse des Bundes, und es ist die Abfassung

1) Klüber, a. a. O. §. 55.

solcher Grundgesetze von der Bundesakte¹⁾ ausdrücklich verheissen worden. Was nun unter diesen zu verstehen sei, soll in Folgendem erörtert werden.

Auf dem Wiener Congress war von einer Definition der Grundgesetze nie die Rede, da dieser Begriff als ein selbstverständlicher und unzweifelhafter aufgefasst wurde. Erst die im vorigen Abschnitt erwähnte Commission zur Feststellung der Gegenstände, worüber nach Art. 7. der Bundesakte ein Beschluss nach Stimmenmehrheit nicht gefasst werden könne, befasste sich mit Feststellung des Begriffs der Grundgesetze. Diese Commission erklärte, wie schon oben bemerkt, für Grundgesetze des Bundes „diejenigen vertragsmässigen Bestimmungen, welche die Errichtung des Bundes, den Verein seiner Glieder, die Festsetzung seines Zwecks, sowie die Rechte der Gesamtheit, die Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung, die Verpflichtungen derselben gegen den Bund und die Verbindlichkeiten dieses gegen sie, endlich die Rechte, die Bundesangelegenheiten zu besorgen, betreffen.“ Durch diese vertragsmässigen Bestimmungen würde die Bundesverfassung gebildet. Die Commission fährt dann weiter fort:

„Da aber zur Erreichung des Bundeszwecks, zur Ausübung der Bundesrechte, zur Besorgung der Bundesangelegenheiten Anstalten und Mittel nöthig sind, ohne welche die Wirksamkeit des Bundes nicht möglich wäre, so muss dieser die dem Zwecke entsprechenden Einrichtungen treffen, welche der Grundvertrag organische nennt,

1) Bundesakte, Art. 10.

weil durch sie der Bundeskörper gleichsam die Werkzeuge erhält, durch welche er seine Thätigkeit zu äussern in den Stand gesetzt wird. Die Beschlüsse, welche der Bund zu diesem Ende, als beständige allgemeine Normen, fasst, können mit Recht den Grundgesetzen beigezählt werden.“

Die organischen Einrichtungen werden hier also ebenfalls als Grundgesetze des Bundes aufgefasst und eine Erörterung des Unterschieds für überflüssig gehalten, der ohnehin nur in dem Gegenstande, nicht in der Form zu finden sei, da auch bei diesen Stimmeneinhelligkeit notwendig sei.

Die von der Wiener Ministerial-Conferenz mit Bezeichnung der Fälle, in welchen zu den Beschlüssen der Bundesversammlung Mehrheit oder Einhelligkeit der Stimmen erforderlich sei, beauftragte Commission definirte die Grundgesetze des Bundes folgendermassen:

„Es sind diejenigen vertragsmässigen Bestimmungen, „welche sich auf den Zweck und die Verfassung des „Bundes, sowie auf den Verein seiner Glieder beziehen „und sowohl die Rechte der Gesamtheit und die Theil- „nahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung, „als auch die Verpflichtungen dieser letzteren gegen den „Bund und wiederum die Verbindlichkeiten des Bundes „gegen sie festsetzen¹⁾.“

Diese Definition war jedoch in einer zweiten Redaction der Beschlüsse dieser Commission weggeblieben und erklärte die mit Abfassung der Schlussakte beauftragte

1) W. M. C. S. 22. Beil.

Commission auf eine dershallsige Bemerkung des Württembergischen Bevollmächtigten, „dass der Begriff eines Grundgesetzes einer von den einfachen Begriffen sei, die durch schulgerechte Definition viel leichter verdunkelt und wandkend gemacht, als aufgeklärt und befestigt würden¹⁾.“

Vergleicht man diese beiden in der Bundesversammlung und auf den Wiener Ministerial-Conferenzen aufgestellten Definitionen von Grundgesetzen, so scheint mir die letztere, auf den Ministerial-Conferenzen gegebene, schon um dershall den Vorzug zu verdienen, weil sie präciser ist und sich nicht auf die Aufzählung der einzelnen Rechte des Bundes und der Bundesglieder einlässt. Allein auch gegen diese Definition ist zu erinnern, dass sie eines Theils ein wichtiges Moment unbeachtet lässt, andern Theils ein Moment doppelt enthält. Zu den Grundgesetzen gehören nämlich unstrittig auch diejenigen Bestimmungen, welche sich auf Errichtung des Bundes beziehen, während auf der andern Seite die Rechte der Gesammtheit, und die Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung etc. gerade die Verfassung des Bundes bezeichnen. Unter Grundgesetzen des Bundes wird man wohl diejenigen vertragsmässigen Bestimmungen verstehen, welches ich auf Errichtung und Zweck des Bundes, sowie auf den Verein seiner Glieder beziehen, und die Rechte und Verpflichtungen sowohl des Bundes gegen die einzelnen Glieder, als auch umgekehrt der Bundesglieder gegen den Bund festsetzen. Diese Definition der Grundgesetze kommt beinahe mit der von Dresch in seinen Bei-

1) Schlussakte, Art. 15.

trägen¹⁾ gegebenen überein, unterscheidet sich jedoch darin von dieser, dass Dresch keine Rechte und Verbindlichkeiten des Bundes gegen seine Mitglieder darin aufgeführt, und dass er auf der andern Seite noch Pflichten der Bundesglieder untereinander aufgenommen hat. Letzteres scheint mir bereits in den „Rechten und Verbindlichkeiten der Glieder gegen den Bund“ enthalten zu sein, denn alle Rechte und Verpflichtungen, die ein Bundesglied gegen ein anderes als solches hat, beruhen in letzter Instanz auf seinen Rechten und Verpflichtungen gegen den Bund, ohne welche auch das Bundesglied als ein selbstständiger Staat dasteht, der in seinen Beziehungen zum Nachbarstaat nur die allgemein völkerrechtlichen Rücksichten zu nehmen hat.

Aus allem diesem geht hervor, dass Grundgesetze nur solche Verhältnisse zu ordnen berufen sind, welche noch nicht durch die Bundesgesetzgebung geregelt und von der Art sind, dass kein Bundesglied für verpflichtet erachtet werden kann, sich der Majorität zu unterwerfen, dass vielmehr jedes in Bezug auf dieselben in der Lage eines unabhängigen, selbstständigen Staates ist.

Solche Verhältnisse sind nach der Definition der Wiener Schlussakte²⁾ *jura singulorum*; und allerdings behalten *jura singulorum* diesen ihren Charakter nur so lange, als er nicht durch Grundgesetze des Bundes eine Veränderung erleidet.

1) v. Dresch, Beiträge zu dem öffentlichen Rechte des deutschen Bundes S. 29., gibt nämlich folgende Definition: „Grundgesetze sind diejenigen Bestimmungen, welche die Errichtung des Bundes, seine Zwecke, den Bestand und die Rechte und Verbindlichkeiten seiner Glieder gegen ihn (den Bunde selbst), oder gegeneinander als Bundesglieder betreffen.“

2) Wiener Schlussakte, Art. 15.

Ein Grundgesetz kann daher niemals ein Ausfluss, eine bloße Consequenz eines schon früher gefassten Bundesbeschlusses sein, denn ist dieses der Fall, so geht ihm der Charakter eines Grundgesetzes, das bloß noch nicht geordnete Verhältnisse regeln soll, ab. Es ist daher zu dem Zustandekommen eines solchen Gesetzes, das nur Anwendung eines bestehenden Grundgesetzes ist, Stimmeneinhelligkeit nicht erforderlich. Dies wird bestätigt durch das vorerwähnte Commissionsgutachten, welches sagt: „Nur, wo es auf Errichtung eines neuen, authentische Erklärung oder Abänderung eines bestehenden Grundgesetzes ankommt, ist Stimmeneinhelligkeit nothwendig; keineswegs aber, wenn es sich bloß um Erfüllung, Anwendung, Vollziehung oder praktische Entwicklung eines Grundgesetzes handelt ¹⁾.“

Besonderes Interesse in dieser Beziehung erregen noch die Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betreffen. Dieselben sind im Art. 6. der Bundesakte ganz allgemein vor das Plenum gewiesen, werden also, der bei den Verhandlungen des Plenums geltenden Regel gemäss, durch eine Stimmenmehrheit von zwei Drittheilen entschieden, wenn nicht, da die Bundesakte zugleich Grundgesetz des Bundes ist, Stimmeneinheit nothwendig ist.

Die Bundestags-Commission von 1819 sagt darüber folgendes:

„Dahingegen sind andere Gegenstände, welche der „Art. 6. der Bundesakte an das Plenum verweist, jener „Ausnahme von der Regel nicht, sondern vielmehr lediglich der Entscheidung durch die im Plenum geltende Stim-

¹⁾ Protokolle der Bundesversammlung, Bd. 8. S. 168.

„menmehrheit unterworfen. Diese Gegenstände sind Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betreffen, und gemeinnützige Anordnungen. Dass Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betreffen, keine Abänderung dieses Grundvertrags, dieses ersten Grundgesetzes des Bundes bezwecken können, bedarf wohl kaum einer Bemerkung.“

In der zweiten Commission auf den Wiener Ministerial-Conferenzen heisst es in Bezug auf diese Frage:

„Wenn Beschlüsse über die Bundesakte selbst gefasst werden sollen, welche auf die Auslegung, Abänderung oder nähere Bestimmung dieses ersten Grundgesetzes des Bundes gerichtet sind, so ist, wie in Ansehung anderer Grundgesetze, Einhelligkeit der Stimmen erforderlich.“

Es scheint auf einem Missverständnisse zu beruhen, wenn Klüber¹⁾ in diesem zweiten Gutachten über diese Frage das gerade Gegentheil des ersten findet.

Der Satz: „Dass Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betreffen, keine Abänderung dieses Grundvertrags, dieses ersten Grundgesetzes des Bundes bezwecken können, bedarf wohl kaum einer Bemerkung,“ muss, wie sich aus der diesem Satze direkt vorhergehenden Stelle von selbst ergibt, ergänzt werden: „wenn sie nach der im Plenum geltenden relativen Stimmenmehrheit gefasst werden sollen.“

Damit steht die Behauptung des zweiten Ausschusses auf den Wiener Ministerial-Conferenzen, dass zu Beschlüssen, welche sich auf die Auslegung, Abänderung und nähere Bestimmung der Bundesakte bezögen, Stimmeneinhelligkeit erforderlich sei, durchaus nicht im Widerspruch.

1) Klüber, a. a. O. §. 123. Anm. e,

Die angeführte Stelle des Commissionsgutachtens würde ja, wenn man sie nicht, wie angegeben, ergänzte, die Bundesakte als völlig unabänderlich hinstellen, eine Eigenschaft, die keinem Gesetze, auch keinem Grundgesetze, zukommt, da, auch wenn die Bundesverfassung keinen ausdrücklichen Weg der Abänderung ihrer Grundgesetze enthielte, es doch in der Natur der Sache liegt, dass diejenigen, welche den Bund gestiftet haben, durch ihre Uebereinstimmung die die Verfassung desselben bestimmenden Grundgesetze modifiziren und abändern können. Das Gegentheil hiervon konnte aber unmöglich die Ansicht der Mitglieder jener Commission sein.

Die Bundesakte enthält indessen Bestimmungen von zweifacher Art, nämlich grundgesetzliche und nicht grundgesetzliche. Die ersteren können nur durch Stimmeneinhelligkeit abgeändert oder authentisch interpretirt werden, während bei letzteren die in dem Plenum als Regel geltende relative Stimmenmehrheit entscheidet, so z. B. wenn eine Beschwerde darüber erhoben worden ist, dass bestimmte, in der Bundesakte festgesetzte Zusicherungen nicht in Erfüllung gegangen seien. Mögen indessen die Bestimmungen grundgesetzlicher Natur sein oder nicht, mag es sich um Abänderung oder authentische Interpretation derselben handeln oder nicht, immer können Beschlüsse darüber nach Art. 6. der Bundesakte nur im Plenum gefasst werden und ich kann mich mit der Ansicht Brunquells¹⁾, welcher dies eine mit den Art. 6. und 7. der Bundesakte und dem Art. 11. der Schlussakte

1) Brunquell, a. a. O. S. 97.

im Widerspruche stehende ausdehnende Erklärung nennt, nicht für einverstanden erklären. Denn der genannte Art. 6. spricht gerade für die hier vertheidigte Ansicht, der Art. 7. berührt diese Frage gar nicht, und der Art. 11. der Schlussakte stellt zwar die Beschlussfassung im engeren Rath als die Regel auf, jedoch mit ausdrücklicher Ausnahme der durch die Bundesakte ausgenommenen Fälle.

Ungerechtfertigt erscheint ebenfalls die Ansicht Maurenbrechers²⁾, der unter den Beschlüssen, welche die Bundesakte selbst betreffen, nur die authentische Erklärung derselben verstanden wissen will, die zwar einen Theil dieser Beschlüsse bildet, sie aber keinesfalls ganz erschöpft.

1) Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts §. 108. Anm. e.

IV.

Organische Bundeseinrichtungen.

Die Bundesakte erklärt die „organischen Bundeseinrichtungen“ für solche Gegenstände, welche zur Entscheidung an das Plenum gewiesen sind und hinsichtlich welcher ein Beschluss durch Stimmenmehrheit nicht gefasst werden kann. Eine Definition derselben gibt sie nicht. Dies war erst die Aufgabe der ofterwähnten Bundestags-Commission zur Feststellung derjenigen Gegenstände, worüber nach Art. 7. der Bundesakte (als Ausnahme von der Regel) ein Beschluss durch Stimmenmehrheit nicht gefasst werden kann. Diese Commission will die Beschlüsse, die der Bund zu dem Zwecke, um organische Einrichtungen zu treffen, als beständige, allgemeine Normen fasst, den Grundgesetzen beigezählt wissen. Eine eigentliche Begriffsbestimmung gab erst die Wiener Schlussakte. Der zu diesem Zweck niedergesetzte zweite Ausschuss erklärte die organischen Bundeseinrichtungen für solche Anstalten und Vorkehrungen, die als wesentliche Bedingungen zur Vollziehung der Grundgesetze und Beschlüsse, und zur Erreichung der anerkannten Zwecke des Bundes zu be-

trachten sind ¹⁾. Auf die Bemerkung Hannovers, dass eine solche Definition zu grossen Missdeutungen führen könne, wurde in den Conferenzen beschlossen, einfach zu setzen: „organische Einrichtungen, nämlich Mittel und Anstalten zur Erreichung der Bundeszwecke.“ Ein späterer Vorschlag Württembergs, die organischen Einrichtungen „als bleibende Einrichtungen, die als Mittel und Anstalten zur Erreichung der Bundeszwecke allgemein verbindlich angeordnet werden sollen,“ zu bezeichnen, wurde zwar nicht angenommen, gab jedoch Veranlassung zu einer abermaligen Aenderung; man definirte sie nämlich nun als „bleibende Anstalten, als Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke,“ eine Fassung, die in den Art. 13. der Schlussakte überging.

Organische Bundeseinrichtungen sind also bleibende Anstalten. Hieraus erhellt, dass zum Zustandekommen von nur provisorischen Anstalten die im Artikel 6. und 7. der Bundesakte und Artikel 13. der Schlussakte angegebenen Requisite, nämlich Entscheidung durch das Plenum und Stimmeneinhelligkeit nicht erforderlich sind. Dresch ²⁾, welcher mit diesem Resultat im Allgemeinen übereinstimmt, regt eine andere Streitfrage an, nämlich die: ob eine ihrer Natur nach sich als bleibend darstellende Anstalt, welche als solche vorgeschlagen wurde, aber die für organische Einrichtungen erforderliche Stimmeneinhelligkeit nicht erlangen konnte, nunmehr von der Majorität der Bundesversammlung als eine blos vor-

1) Wiener Ministerial-Conferenzen, Sitzung 22.

2) v. Dresch, Beiträge S. 32.

übergehende durchgesetzt werden könne, oder ob die Einführung solcher an und für sich und ihrer Natur nach bleibenden Anstalten als blos vorübergehende durch Einhelligkeit der Stimmen ebenfalls bedingt sei? Er glaubt, dass der Geist der Bundes- und Schlussakte auch in diesem Falle die Stimmeneinheit erheische, da diese beiden Grundgesetze die individuelle Freiheit, das heisst wohl die Souverainetät und Selbstständigkeit der einzelnen Bundesstaaten, begünstigten; allein meines Erachtens mit Unrecht, da der Wortlaut der Schlussakte für die entgegengesetzte Ansicht spricht und dergleichen Beschränkungen der Bundesregierungen, welche durch die Zwecke des Bundes bedingt und mit dem Bestehen eines Staatenbundes notwendig verbunden sind, für keine Schmälerungen der Souverainetät der Bundesstaaten gehalten werden können. Im Gegentheil zeigen die der Schlussakte vorangegangenen Verhandlungen über diesen Punkt, dass man eifrigst bemüht war, den einfachen Grundsatz der Bundesakte, dass bei organischen Bundeseinrichtungen keine Entscheidung durch Stimmenmehrheit stattfinde, wenn nicht aufzuheben, doch in seiner Anwendung möglichst zu modifiziren.

Organische Bundeseinrichtungen sind ferner Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke. Die Bundeszwecke sind in Artikel 2. der Bundesakte ausgesprochen, nämlich „Erhaltung der äusseren und inneren Sicherheit Deutschlands und Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten.“ Einrichtungen, welche sich nicht unmittelbar auf diese Zwecke beziehen, sind keine organischen Bundeseinrichtungen. Ich kann mich wenigstens nicht dazu verstehen, mit

Dresch anzunehmen, dass jede Angelegenheit, die nur einen, wenn auch den allerentferntesten, Einfluss auf die ausgesprochenen Bundeszwecke auszuüben im Stande ist, wie z. B. eine Geschäftsordnung, als organische Bundes-einrichtung angesehen und deren Entscheidung dem Plenum vorbehalten und durch Einhelligkeit der Stimmen bedingt werde, weil in diesem Fall jede vom Bunde getroffene Anordnung organisch sein würde und beinahe kein Bundesbeschluss mehr durch die der Regel nach eintretende Stimmenmehrheit im engeren Rath gefasst werden könnte.

Was das Abstimmungsverhältniss bei organischen Bundes-einrichtungen betrifft, so ist zu ihrem Zustandekommen, wie schon mehrfach bemerkt, Stimmeneinhelligkeit erforderlich, eine Bestimmung, welche schon bald nach der Constituirung des deutschen Bundes als ein sehr fühlbarer Uebelstand hervortrat und dem Zustandekommen von organischen Einrichtungen unübersteigliche Schwierigkeiten bereiten musste. Die mehrerwähnte Commission zur Feststellung der Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit beschäftigte sich daher vorzüglich mit dieser Frage und kam zu folgendem Resultate:

Es hätte bei organischen Einrichtungen, von welchen die Verfolgung des Bundeszweckes und die Wirksamkeit des Bundes wesentlich abhängen, die Zulässigkeit einer Ausnahme von der gesetzlichen Regel als sehr zweifelhaft erscheinen können. Auch dürfe man mit Recht voraussetzen, dass es bei der Abfassung des siebenten Artikels der Bundesakte die Absicht keineswegs gewesen sei, in die Verfassung des Bundes Mittel zu legen, durch welche die Erreichung seines Zweckes selbst gehemmt oder ver-

eitelt werden könnte. Wenn indessen der Artikel 7. gewisse Gegenstände, darunter organische Einrichtungen, der Regel der Stimmenmehrheit entzöge, so müsse er, so lange er nicht aufgehoben sei, befolgt werden. Er müsse jedoch so aufgefasst werden, dass er nicht mit der ebenfalls bestehenden Regel, die Bundesverfassung zu entwickeln, in Widerspruch gerathe. Die eigentlich in Betracht kommende Frage sei, welches ein Verfahren die Bundesversammlung alsdann habe eintreten zu lassen, um der ihr obliegenden Fürsorge zur Erfüllung der Zwecke des Bundes gehörig zu genügen?

Die Commission schlägt hiezu folgende Mittel und Wege vor:

Es sei vor allen Dingen zu bemerken, dass, wenn die der Entscheidung des Plenums zu unterziehenden Beschlussentwürfe in der engeren Versammlung vorbereitet würden, immer die Regel der Stimmenmehrheit dabei in Ausübung gebracht werden müsse.

Man solle sich, wenn der Beschluss-Entwurf im Plenum zur Abstimmung komme, zu verständigen suchen und die Annahme durch Nachgabe von einzelnen Modifikationen zu bewerkstelligen suchen. Im Uebrigen sei durch Artikel 7. der Bundesakte nur die Frage, ob eine gewisse organische Einrichtung zu treffen sei, der Stimmenmehrheit entzogen, die Anwendung und Ausführung der Massregel könne sehr wohl durch Stimmenmehrheit geschehen. Allein gesetzt auch, dass im Plenum die für eine organische Einrichtung erforderliche Stimmeneinheit nicht zu erlangen sei, so sei dies doch nicht einer absoluten Verwerfung des Antrags gleichzuachten, sondern habe nur zur Folge, dass

die Minorität an die Vorschläge der Majorität nicht gebunden sei.

Sollte nun bei einer solchen Lage der Sache die Bundesversammlung durch einzelne Widersprüche nicht gehindert werden, in nöthigen und nützlichen Einrichtungen zur Ausbildung der Bundesverfassung fortzuschreiten, so böten sich hierzu zwei Wege dar:

- 1) Die Majorität treffe die von der Minorität verworfene Einrichtung für sich, was die letztere nicht verhindern könne. Liesse die betreffende organische Einrichtung es zu, dass einzelne Staaten sich davon ausschliessen, so sei kein Grund vorhanden, den Beitritt dieser letztern zu erzwingen.

Sei aber die organische Einrichtung, wie wohl die meisten, von der Art, dass sich einzelne Bundesglieder ohne Nachtheil der übrigen, nicht davon ausschliessen dürften, oder dass sonst die Massregel nicht durchzuführen wäre, so sehe die Mehrzahl der Bundesglieder sich freilich in die Lage gesetzt, die Minderzahl nicht sowohl durch einen Beschluss durch Stimmenmehrheit verbindlich zu machen, als sie vielmehr zur Mitwirkung der Erfüllung der Bundeszwecke und zu den nöthigen dessfallsigen Einrichtungen aufzufordern.

Eine solche Mitwirkung lasse sich nicht verweigern, sobald man nicht, wenn auch indirekt, aufhören wollte Bundesglied zu sein, was nach Artikel 5. der Schlussakte nicht gestattet sei.

Auch könnten provisorische Einrichtungen nach gewöhnlicher Regel der Stimmenmehrheit einstweilen getroffen werden.

Der auf den Wiener Ministerial-Conferenzen zu demselben Zwecke wie die obengenannte Commission niedergesetzte Ausschuss unterschied bei organischen Einrichtungen in Beziehung auf Stimmeneinheit oder Stimmenmehrheit drei Momente, nämlich:

- a) Die Entscheidung der Vorfrage wegen Annahme einer Einrichtung in Rücksicht ihres Zweckes und ihrer Nothwendigkeit, zu welcher Einhelligkeit der Stimmen erforderlich sei.
- b) Die Ausbildung eines vollständigen Planes zu der solchergestalt beschlossenen Einrichtung bis zur Reife für die Ausführung, der von einem Ausschuss der Art auszuarbeiten sei, dass dabei alle Erinnerungen möglichst berücksichtigt, die Ausgleichung der verschiedenen Meinungen erleichtert und die Ausführung des vorläufigen Beschlusses mit der grössten Schonung und mindesten Aufopferung entgegenstehender Interessen vorbereitet und möglich gemacht werde. Auch dieser Plan bedürfe allgemeiner Zustimmung, habe er jedoch eine Mehrheit von wenigstens zwei Drittheilen der Stimmen für sich, so werde der Gegenstand innerhalb eines Jahres wieder in Berathung gestellt, binnen welcher Frist die Bundesglieder, welche für den Vorschlag gestimmt hätten, an ihre Abstimmung gebunden blieben.

„Eine Ausnahme von der bestehenden Regel der Einhelligkeit könne nur in solchen ausserordentlichen Fällen stattfinden, wo, nachdem die Nothwen-

„digkeit einer organischen Einrichtung
 „für einen bestimmten Bundeszweck ein-
 „hellig erkannt und die Mittel zu deren
 „Ausführung hinreichend erörtert wor-
 „den, einerseits die Erreichung des
 „Zweckes ohne die Mitwirkung sämt-
 „licher Bundesstaaten als unmöglich,
 „andererseits aber die unverzügliche
 „Ausführung der vorgeschlagenen Ein-
 „richtung als für das Wohl der Gesamt-
 „heit durchaus erforderlich erschiene.
 „In Fällen dieser Art könne durch die in
 „der vollen Versammlung entscheidende
 „Majorität von zwei Drittheilen der
 „Stimmen ein für alle Bundesstaaten
 „verbindlicher Beschluss für einen be-
 „stimmten Zweck und für die Dauer der
 „Umstände, welche die Massregel noth-
 „wendig gemacht hätten, gefasst werden.“

c) Ein Beschluss über die Ausführung der beschlos-
 senen organischen Einrichtung werde im engern
 Rath nach Stimmenmehrheit gefasst.

Es wurde jedoch nicht beliebt, diese Fassung in die
 Schlussakte aufzunehmen; man begnügte sich vielmehr ein-
 fach mit der Bestimmung, dass organische Einrichtungen
 nicht durch Stimmenmehrheit entschieden werden könnten,
 aus Gründen, die aus den Protokollen der Wiener Mini-
 sterial-Conferenzen nicht erhellen.

Vergleicht man die Resultate der Arbeiten dieser bei-
 den Commissionen, so ist ersichtlich, dass sie beide dieselbe

Tendenz haben, nämlich die strikte Bestimmung der Bundesakte, dass bei organischen Einrichtungen Stimmeneinigkeit nothwendig sei, um jeden Preis zu modifiziren. Die Bundestags-Commission geht noch weiter, als der Ausschuss auf den Wiener Ministerial-Conferenzen, indem der letztere die dissentirende Minderheit zu dem Beitritt zu dem vorgelegten Plan unter gewissen Umständen nur dann nöthigen will, wenn die Nothwendigkeit der Einführung der betreffenden organischen Einrichtung bereits durch Stimmeneinheit festgestellt ist, welchen Unterschied die Bundestags-Commission nicht macht. Zu bedauern ist, dass die Anträge des zweiten Ausschusses auf den Wiener Ministerial-Conferenzen nicht in die Schlussakte aufgenommen worden sind.

Wir besitzen nämlich zur Beurtheilung des vorliegenden Verhältnisses nichts, als die in der Bundesakte und Schlussakte gleichmässig wiederkehrende Bestimmung, dass organische Bundeseinrichtungen nicht *per majora* entschieden werden dürfen. Nehmen wir also den Wortlaut der Bundesgesetzgebung allein zur Richtschnur unserer Entscheidung, so müssen wir mit Rudhardt¹⁾ annehmen, dass, da die Bundes- und Schlussakte keinen Unterschied und keine Ausnahme gestatte, eine organische Einrichtung nur mit Zustimmung aller Bundesglieder, d. h. fast niemals zu Stande kommen könne. Allein sollen wir nicht die geringste Rücksicht auf den Geist der Bundesakte, auf andere mit dieser Bestimmung in unauflöslichem Widerspruch stehende Stellen derselben, auf die der Schlussakte,

1) Rudhardt a. a. O. S. 46.

beziehungsweise dem betreffenden Artikel der Schlussakte vorausgegangenen Verhandlungen, auf die Ansicht der Stifter des Bundes über diese Frage nehmen dürfen?

Der deutsche Bund hat nach Artikel 2. der Bundesakte den Zweck, die innere und äussere Sicherheit Deutschlands und die Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen deutschen Staaten zu erhalten. Zur Erreichung dieses Zweckes müssen ihm natürlich Mittel zu Gebot stehen und diese gibt ihm die Bundesverfassung vornehmlich in den organischen Bundeseinrichtungen, d. h. bleibenden Anstalten und Mittel zur Erfüllung der Bundeszwecke.

Es ist einleuchtend, wie schwierig, ja beinahe unmöglich es ist, in einem Staatenbunde grade eine organische Einrichtung zu Stande zu bringen, also die Zwecke des Bundes zu erfüllen, wenn dazu die Einwilligung sämtlicher Bundesglieder verlangt wird. Denn man mag mit noch so grosser Vorsicht, mit noch so grosser Schonung und Beachtung sämtlicher entgegenstehender Interessen zu Werke gehen, immer wird ein oder das andere Bundesglied seine Rechte und Interessen, wenn nicht geradezu verletzt, doch in minderm Grade gefördert sehen, als die mancher seiner Mitverbündeten, und wird daraus Anlass nehmen, seine Zustimmung zu versagen. Man wird folgerichtig behaupten müssen, dass dem deutschen Bunde nicht die Mittel zur Erreichung seines Zweckes zu Gebote stehen, wenn man dem genannten Artikel der Bundesakte und Schlussakte die von Rudhardt beliebte Auslegung gibt. Da aber kein Artikel der Bundesakte und Schlussakte eine Auslegung erleiden darf, welche ihn mit den anerkannten Zwecken des Bundes in Widerspruch bringt,

so bedürfen auch diese Artikel einer Interpretation, welche sie aus den der Bundes- und Schlussakte vorhergehenden Quellen des Bundesrechts vervollständigen und ergänzen, und sie auf diese Art mit den übrigen Bestimmungen des Bundesrechts wieder in Einklang bringen. Eine solche Interpretation finden wir in den vorerwähnten beiden Gutachten, welche um so grössere Beachtung verdienen, als sie von den Stiftern des Bundes selbst ausgehen und daher den Inhalt der fraglichen Stellen am genauesten darzulegen vermögen.

Beide Gutachten stimmen darin überein, dass die Vorschrift der Bundesakte und Schlussakte: „wo es auf organische Einrichtungen ankommt, kann die Stimmenmehrheit nicht entscheiden,“ auf keinen Fall weiter gehe, als auf den Beschluss, dass eine gewisse organische Einrichtung zu treffen und allenfalls noch (nach dem Gutachten des zweiten Ausschusses) auf den Plan der Ausführung. Keinenfalls erstrecke sich aber das Gebot der Stimmeinheit auf die Anordnung und Ausführung einer beschlossenen organischen Einrichtung. Es steht dies unzweifelhaft fest, da überhaupt zur Ausführung und Anwendung von Bundesbeschlüssen (auch von solchen, zu deren Zustandekommen Stimmeneinhelligkeit gehört) nur Stimmenmehrheit erforderlich ist. Zweifelhafter dagegen ist die Behauptung der Bundestags-Commission, dass dann, wenn die organische Einrichtung von der Art sei, dass sich einzelne Bundesglieder ohne Nachtheil für die übrigen nicht davon ausschliessen könnten, die Majorität die Minderheit zum Beitritt nöthigen könne, den die letztere dann, ohne ihre Mitwirkung zur Erfüllung der Bundeszwecke zu ver-

weigern, nun nicht mehr versagen könne. Denn hiermit würden die angeführten Artikel der Bundes- und Schlussakte nicht interpretirt, sondern vollständig aufgehoben und jede organische Einrichtung, die nicht ohne Mitwirkung der übrigen von einzelnen Bundesgliedern durchgeführt werden könnte, der Entscheidung durch Stimmenmehrheit anheimgegeben sein, und zwar ohne Unterschied, ob in ihr ein nothwendiges, oder auch nur räthliches Mittel zur Erfüllung der Bundeszwecke enthalten ist oder nicht.

Meines Erachtens genügt das Moment, dass die Massregel sich ohne Mitwirkung Aller nicht durchführen lässt, keineswegs, um eine Aufforderung an die Minorität zur Erfüllung ihrer Bundespflichten zu rechtfertigen, so zweckmässig dies auch an und für sich wäre. Das Verhältniss muss vielmehr ausserdem ein solches sein, dass ein Einschreiten der Bundesversammlung als durchaus geboten erscheint. Treffen diese beiden Momente zusammen, nämlich eine unbedingte Nothwendigkeit des Einschreitens des Bundes durch eine organische Einrichtung und Unmöglichkeit der Durchführung derselben ohne die Mitwirkung aller verbündeten Staaten, so wäre es ein Widerspruch mit der ganzen Bundesverfassung, wenn man dann immer noch annehmen wollte, dass Stimmeneinhelligkeit zur Einführung einer solchen Massregel nothwendig sei. In diesem Fall ist eine Appellation an die übernommenen Pflichten jedes Bundesgliedes, zur Erfüllung der Bundeszwecke mitzuwirken, sehr an ihrem Ort und vollständig geeignet, die Schwierigkeit hinsichtlich des Abstimmungsverhältnisses der organischen Bundeseinrichtungen ganz im Sinne der Bundesakte zu beseitigen.

Wünschenswerth und im Interesse der ganzen Bundesverfassung wäre es indessen, wenn den organischen Einrichtungen etwa durch einen Beschluss der Bundesversammlung oder bei einer allenfalls eintretenden Bundesreform eine ganz andere Stelle in der Bundesgesetzgebung angewiesen würde. Organische Einrichtungen sollen ja nach der Bundesakte nur bleibende Anstalten und Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke sein. Es handelt sich daher eigentlich nur um Erfüllung, Anwendung, Vollziehung oder praktische Entwicklung eines schon bestehenden Gesetzes. Zu solchen Erfüllungen etc. ist ja immer nur Stimmenmehrheit nothwendig, selbst wenn das Gesetz, um dessen Anwendung oder Vollziehung es sich handelt, Stimmeneinhelligkeit erfordern sollte. Es hat daher nach den Principien der Bundesgesetzgebung nicht den geringsten Anstand, wenn man organische Einrichtungen ganz von der Liste der Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit streicht. Die Einwendung, die hiergegen gemacht zu werden pflegt, und die auch den Wiener Congress bewog, die organischen Einrichtungen den Ausnahmen zuzugesellen, nämlich, dass dieselben, obwohl nur Mittel zur Erfüllung der Bundeszwecke, doch Massregeln von sehr bedeutender Wichtigkeit und Tragweite seien, wird durch die Gegenbetrachtung überwogen, dass solche organische Anstalten, so lange ihre Einführung durch Stimmeneinhelligkeit bedingt ist, nur sehr selten zu Stande kommen werden, wie dies die bisherige Erfahrung satksam bestätigt.

Die obengedachte Bundestags-Commission äusserte selbst am Schlusse ihres Gutachtens den Wunsch, auch bei defi-

nitiven Beschlüssen über organische Einrichtungen eine Stimmenmehrheit von etwa zwei Drittheilen gelten zu lassen, ein Wunsch, der um so gerechtfertigter erscheint, als durch diese gebotene Stimmeneinhelligkeit bei organischen Einrichtungen ein Mittel in die Bundesverfassung gelegt worden ist, durch welches die Zwecke derselben gehemmt, ja gänzlich vereitelt werden können ¹⁾.

1) Protokolle der Wiener Ministerial-Conferenzen, S. 22.

V.

Jura singulorum.

Durch die vielfachen und niemals endgiltig entschiedenen Controversen über eine bekannte Stelle des westphälischen Friedens-Instrumentes hätte sich der Wiener Congress veranlasst finden sollen, in den Grundzügen seiner neuen staatlichen Schöpfung dieses unklare und vieldeutige Wort entweder ganz zu vermeiden, oder es doch wenigstens mit einer genauen und erschöpfenden Begriffsbestimmung zu versehen. Es geschah indessen keins von beiden; sondern man nahm einfach die *jura singulorum* unter die Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit auf.

Man überzeugte sich schon in der Bundesversammlung von der Nothwendigkeit einer genaueren Bestimmung und beauftragte die schon oft erwähnte Commission mit einem Gutachten über diese Frage. Diese Commission hält für den Grund der Ausnahme, dass die Gleichheit der Rechte und Pflichten der Bundesglieder auch dann, wo nicht von Grundgesetzen die Rede sei, gegen eine mögliche Verletzung durch Ueberstimmung bewahrt werden müsse, da es sich von selbst verstehe, dass Rechte, welche Bundesgliedern ausser ihrem Verhältnisse

zum Bunde zuständen, überhaupt kein Gegenstand einer Abstimmung im Bunde sein könnten.

Die als provisorischer Bundesbeschluss angenommenen Vorschläge der Commission bezüglich der *jura singulorum* gehen dahin, dass eine allgemeine Bezugnahme auf besondere Rechte der Einzelnen, als Vorbehalt oder Widerspruch, nicht stattfinden könne, dass vielmehr immer genau nachzuweisen und zu erörtern sei, wie und wodurch dieselben für den einzelnen Bundesstaat als solchen begründet würden, um von einem gemeinsamen Beschluss eine Ausnahme zu machen oder dagegen Vorbehalt und Widerspruch einzulegen, und dass so eine nähere Prüfung derselben von Bundeswegen noch herbeizuführen sei.

Zur Norm der Beurtheilung wäre dabei anzunehmen:

„dass in allen Rechten und Befugnissen, welche
 „den Staaten ausser ihrem Verhältnisse zum Bunde
 „aus anderen Beziehungen zuständen und die mit
 „denselben nicht im Widerspruch seien, sie un-
 „streitig nur wie Einzelne betrachtet und gleich-
 „sam über die Grenzen des Bundes nicht gehalten
 „werden könnten,“ —

„dass ferner, wenn die Leistungen und Beiträge
 „nicht auf alle Mitglieder gleichmässig vertheilt
 „erschieden, für das benachtheiligte Mitglied ein
 „*jus singulorum* vorhanden sei, während natürlich
 „die Beitragspflicht im Allgemeinen nicht unter
 „diesen Gesichtspunkt fallen könne;

„dass endlich, wenn einzelnen Bundesgliedern etwas
 „besonderes zugemuthet werden solle, zugleich auch
 „die Rechte derselben auf Schadloshaltung oder Be-

„friedigung für den daraus erwachsenden Nach-
 „theil gewahrt werden müssten. So lange dies
 „nicht der Fall sei, sei für das betreffende Bun-
 „desglied ein *jus singulorum* vorhanden.“

Der zweite Ausschuss auf den Wiener Ministerial-Conferenzen erklärte sich in der ersten Redaktion seiner Beschlüsse mit dieser Definition einverstanden und sagt über die *jura singulorum*:

„Ueber *jura singulorum* ist der Bund nicht befugt, anders, als kraft freier und einhelliger Uebereinkunft zu verfügen. Darunter sind zu verstehen sowohl die von der Natur und den Zwecken des Bundes unabhängigen besonderen Rechte und Verhältnisse der einzelnen Bundesstaaten, in welchen diese nicht mehr in ihrer vertragsmässigen Einheit, sondern als Einzelne selbstständig und unabhängig erscheinen, als auch die Befugniss jedes einzelnen Bundesglieds, sich nicht etwas Mehreres oder Anderes auflegen zu lassen, als was alle Bundesglieder zugleich und verhältnissmässig in gleicher Art übernehmen.“

Dies wurde in der zweiten Redaktion dahin geändert:

„In Fällen (wo es auf Leistungen und Verwilligung einzelner Bundesglieder für den Bund ankommt, welche nicht durch bestehende Grundgesetze oder Bundesbeschlüsse vorgeschrieben sind, wie auch überhaupt)¹⁾, wo die Bundesglieder nicht in ihrer vertragsmässigen Einheit, sondern als einzelne, selbstständige und unabhängige Staaten erscheinen, folglich *jura singulorum* obwalten, kann ohne

1) Die eingeklammerten Worte wurden bei der Abstimmung über die Vorschläge der Commission weggelassen.

freie Zustimmung sämmtlicher Betheiligten kein dieselben verbindender Beschluss gefasst werden.“

Während der Berathungen über die definitive Redaction der Schlussakte, erklärte der sächsische Bevollmächtigte, dass die *jura singulorum* auch auf das Recht einzelner Bundesglieder, Leistungen für den Bund abzulehnen, die nicht durch allgemeine Gesetze bestimmt und auf die Gesamtheit gleichförmig und verhältnissmässig vertheilt wären, ausgedehnt werden möchten, welchem Antrag der württembergische Gesandte sich anschloss. Auf diese Weise gelangte man zu der im Artikel 15. der Schlussakte enthaltenen Fassung.

Sachsen schien sich auf den Wiener Ministerial-Conferenzen besonders für die Aufnahme der *jura singulorum* unter die Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit zu interessiren, denn schon bei Gelegenheit der Discussion des Artikel 13. der Schlussakte hatte es die Erwähnung derselben verlangt und beruhigte sich erst bei der Erklärung der Redaktions-Commission, dass über *jura singulorum* ein Beschluss durch Stimmenmehrheit überhaupt nicht möglich sei und dass man diesem Gegenstande einen eigenen Artikel gewidmet habe.

Die Bestimmung der Bundes- und Schlussakte, dass bei *jura singulorum* ohne Zustimmung sämmtlicher Betheiligten kein dieselben verbindender Beschluss gefasst werden könne, ist offenbar jener schon erwähnten berühmten Stelle des westphälischen Friedens nachgebildet, die folgendermassen lautet:

In causis religionis, omnibusque aliis negotiis, ubi status tanquam unum corpus considerari nequeunt, ut etiam Catho-

licis et Augustanae confessionis statibus in duas partes euntibus sola amicabile propositio lites dirimat, non attenda votorum pluralitate.

Dieselbe schliesst also von der Entscheidung durch Stimmenmehrheit aus:

- 1) Religionssachen;
- 2) alle anderen Angelegenheiten, wo die Stände nicht als ein *corpus* betrachtet werden können;
- 3) wenn beide Religionsparteien in Theile gingen (*itio in partes*).

Diese letztere Bestimmung, durch welche bei einer jeden Angelegenheit, sobald die Majorität einer Religionspartei es wünschte, die Stimmenmehrheit ausgeschlossen werden konnte, fand keine Aufnahme in die Bundesverfassung, wohl aber die beiden ersteren und zwar die *jura singulorum* mit der Begriffsbestimmung, als Fälle, wo die Bundesglieder nicht in ihrer vertragsmässigen Einheit, sondern als einzelne selbstständige und unabhängige Staaten erscheinen, eine Definition, die mit der des westphälischen Friedens zusammentrifft. Nichts destoweniger haben diese *jura singulorum* die älteren und neueren Staatsrechtslehrer in bedeutende, bis jetzt nicht gelöste Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten verwickelt, so dass die Bemerkung Moser's, das Curioseste sei, dass Einige diese Stelle für so deutlich, Andere für so undeutlich hielten, als sie nur sein könne, ganz gegründet erscheint ¹⁾.

Die Absicht der protestantischen Stände, auf deren Antrag diese Stelle in das westphälische Friedensinstrument

1) Moser, von den teutschen Reichstagen, II. S. 260.

aufgenommen wurde, und die darauf gerichtet war, sich gegen das Ueberstimmen der katholischen Reichsstände zu verwahren¹⁾, scheint mir trotz des Widerspruchs Gönner's²⁾ dafür zu sprechen, dass diese Stelle nur von Religionsangelegenheiten handelte. Einen weiteren Beleg für diese Ansicht bildet der Umstand, dass in diesen Fällen immer, mochte es sich um eine Religionssache, oder eine *jus singulorum* handeln, eine Trennung der katholischen und protestantischen Reichsstände in zwei *corpora* erforderlich war. Die betreffende Stelle handelt daher eigentlich gar nicht von den Rechten einzelner Stände, sondern von dem Schutze eines gemeinsamen Interesses gegen ein anderes³⁾. Uebrigens ist es bei der vagen und ganz allgemeinen Fassung der Stelle erklärlich, wie bald von der protestantischen Minderheit alle Fälle, die für sie von besonderem Interesse waren und bei welchen sie nicht überstimmt zu werden wünschten, wenn sie auch gar keinen oder nur den allerentferntesten Bezug auf die Religion hatten, in dem Bereich der *jura singulorum* gezogen wurden, so z. B. das Reichscontributionswesen, das man auf dem westphälischen Frieden einem späteren Reichstag zur Ordnung vorbehalten hatte, dessen Stimmverhältniss aber wegen eben dieser Meinungsverschiedenheit niemals definitiv geregelt wurde.

Eine Folge hiervon war dann die Behauptung, dass jene Stelle des westphälischen Friedens nicht bloß von Religionssachen handele, sondern allgemein die Fälle ent-

1) Moser, a. a. O.

2) Deutsches Staatsrecht §. 167.

3) Protokolle der Bundesversammlung, Bd. 8. S. 167.

halte, in denen durch Stimmenmehrheit nicht entschieden werden könne. Angenommen indessen auch die Richtigkeit dieser Behauptung, so war damit durchaus noch nichts für die Definition der *jura singulorum* gewonnen, welche nach wie vor jenen unbestimmten Begriff bildeten, und nur zu dem Zweck da zu sein schienen, um der Majorität einer Religionspartei die Gelegenheit zu geben, die Reichsgesetze zu umgehen. Hierzu kommt noch das Ineinandergreifen der drei Ausnahmen in der betreffenden Stelle, indem die *itio in partes* weder auf die beiden zuerst genannten Fälle beschränkt blieb, noch durch deren Vorhandensein ausgeschlossen wurde; — alles Gründe, welche es beinahe unmöglich machen, den Begriff der *jura singulorum* reichsgesetzlich genau zu bestimmen; denn dass *jura singulorum*, wenn wir sie nicht zu den Religions-Angelegenheiten rechnen wollen, wie Andere meinen, von wohlerworbenen Rechten zu verstehen sei, bedarf kaum der Widerlegung, da über wohlerworbene Rechte auch nicht durch Stimmeinheit, sondern nur mit freier Zustimmung des Berechtigten, welche aber vollständig genügt, verfügt werden darf. Von dem reichsgesetzlichen Begriff haben wir daher für die Interpretation des bundesrechtlichen Begriffs wenig zu erwarten; wir müssen uns deshalb an die Quellen des Bundesrechts selbst halten. Hier finden wir, wenn nicht in der Bundesakte, doch in der Schlussakte, die *jura singulorum* als Fälle, wo die Bundesglieder nicht in ihrer vertragsmässigen Einheit, sondern als einzelne selbstständige und unabhängige Staaten erscheinen, bezeichnet. Es handelt sich zunächst darum, die Fälle zu bestimmen, welche unter diesem allgemeinen Begriff zu subsumiren

sind. Hierüber gibt uns das, von den Wiener Ministerial-Conferenzen vollständig gebilligte, sehr klar und gut motivirte, obenerwähnte Commissionsgutachten genügenden Aufschluss.

Folgende Sätze dürften daher, als sowohl der Natur der *jura singulorum* entsprechend, wie auch mit den Quellen des Bundesrechts über diesen Begriff harmonirend, gerechtfertigt erscheinen.

1) Vor Allem genügt nicht eine allgemeine Bezugnahme auf Rechte der Einzelnen, sondern es ist nachzuweisen und zu erörtern, wie und wodurch dieselben für den einzelnen Bundesstaat begründet wurden und so eine nähere Prüfung durch den Bund herbeizuführen. Ebenso war es auf dem Reichstag keineswegs hinlänglich, sich nur auf ein angebliches *jus singulorum* zu beziehen und alsdann zu verlangen, dass alle andere ebenso denken; vielmehr musste die Mehrheit der Religionsverwandten des sich auf ein *jus singulorum* berufenden Reichsstandes gleicher Meinung mit ihm sein, um eine Spaltung des Reichstags in zwei *corpora* zu veranlassen ¹⁾.

Es geht dies aus der Natur der Sache hervor, da es im entgegengesetzten Falle einem Bundesglied bei jedem in der Bundesversammlung zur Verhandlung kommenden Gegenstande freistehen würde, die Abstimmung beziehungsweise Entscheidung der Sache durch den Einwand, es sei für ihn ein *jus singulorum* vorhanden, unmöglich zu machen, wäre dieses Vorbringen auch in jeder Beziehung ungegründet. Es folgt aber ferner hieraus, dass, wenn die

1) Moser, a. a. O. II. S. 266.

Sache nicht ganz klar und unbestritten ist, die präjudicielle Vorfrage, ob eine Angelegenheit zu den *jura singulorum* eines Bundesstaats gehöre, im engeren Rath nach absoluter Stimmenmehrheit zu entscheiden ist. Wenn dem entgegengesetzt wird, dass die Bestimmung, dass über *jura singulorum* kein Beschluss ohne Zustimmung der Betheiligten gefasst werden soll, die eigentliche bundesrechtliche Garantie der Souveränität der einzelnen Bundesglieder, insbesondere hinsichtlich der Selbstständigkeit ihrer inneren Landesregierung, enthalte, und dass desswegen, wenn nicht diese Bestimmung praktisch bedeutungslos werden solle, auch die genannte präjudicielle Vorfrage nicht durch Stimmenmehrheit entschieden werden könne¹⁾, so ist dies nicht ganz richtig. Denn die Souveränität der einzelnen, den deutschen Staatenbund bildenden, Staaten wird dadurch hinlänglich sicher gestellt, dass überhaupt über manche Angelegenheiten nur mit Zustimmung sämtlicher Verbündeten oder wenigstens aller Betheiligten entschieden werden kann; es ist aber zu dieser Sicherstellung nicht weiter erforderlich, dass gerade die Entscheidung der Vorfrage, ob eine Angelegenheit zu der *jura singulorum* eines Bundesstaates gehöre, von der Zustimmung sämtlicher Betheiligten abhängig gemacht wird. Hierzu kommt, dass unter den Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit in den Quellen des Bundesrechts diese Vorfrage nicht erwähnt ist, was um so mehr in's Gewicht fällt, als im Gebiete der Ausnahmsgesetze eine strikte Interpretation geboten erscheint. Auch ist die Bestimmung des Art. 7.

1) Zöpfl, a. a. O. I. §. 143.

der Bundesakte, wonach im engeren Rath nach absoluter Stimmenmehrheit entschieden werden soll, in wiefern ein Gegenstand für das Plenum geeignet sei, für diese Frage von wenigstens analoger Bedeutung¹⁾.

Die Entscheidung der Vorfrage im engeren Rath nach Stimmenmehrheit bringt ausserdem eine weit geringere Gefahr für die Souveränität der einzelnen Bundesstaaten mit sich, als die entgegengesetzte Vorschrift für den Fortbestand des Bundes. Denn wir haben in der s. g. westphälischen Frage gesehen, welche grosse Ausdehnung einzelne Bundesstaaten dem Begriff der *jura singulorum* beigelegt haben, eine Ausdehnung, welche es der Bundesversammlung unmöglich machen würde, Beschwerden Einzelner wegen Nichtgewährung der in der Bundesverfassung jedem Deutschen garantirten Rechte Abhülfe zu verschaffen, da selbstverständlich der betreffende Bundesstaat das Dasein eines *jus singulorum* behaupten würde, worin ohne Zustimmung des Betheiligten kein denselben verbindender Beschluss gefasst werden kann.

Auch ist sicherlich keine Veranlassung, den bundesverfassungsmässigen Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit noch eine weitere willkürlich beizufügen, da die Anzahl derselben, zum Nachtheil für die Wirksamkeit des Bundes, schon eine zu grosse ist.

2) Die Fälle, die unter dem allgemeinen Begriff des Art. 15. der Schlussakte zu subsumiren sind, sind folgende:

a) alle Verhältnisse, welche sich nicht auf ausgesprochene Zwecke des Bundes beziehen und in welchem

1) Klüber, a. a. O. §. 126. Anm. d.

nicht durch Grundgesetze des Bundes oder Beschlüsse der Bundesversammlung den einzelnen Staaten eine Verpflichtung auferlegt ist, sind als *jura singulorum* zu betrachten; denn in dieser Beziehung erscheinen die Bundesglieder als freie selbstständige Staaten.

b) wenn die Vertheilung der den einzelnen Bundesgliedern bundesverfassungsmässig obliegenden Verpflichtungen, Lasten oder Beiträge der Art geschehen sein sollte, dass ein Bundesstaat mehr als die übrigen belastet erscheint, so findet wegen dieser höheren Belastung eine Berufung auf die *jura singulorum* statt, womit aber keineswegs gesagt ist, dass die Beitragspflicht selbst ein *jus singulorum* sei.

Den in dem Commissionsgutachten weiter angeführten Fall „wo von einzelnen Bundesgliedern etwas Anderes oder Besonderes, als von allen übrigen Bundesstaaten zum Wohl und zur Erhaltung und Sicherheit des Ganzen verlangt werden sollte,“ zu den *jura singulorum* zu zählen, dürfte, wenn es auch principmässig richtig sein sollte, doch aus dem Grunde nicht angehen, weil die Schlussakte ihn aus dem Bereiche der *jura singulorum* selbst ausgeworfen und ihm eine besondere Stelle unter den Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit angewiesen hat.

Die beiden genannten Fälle zeichnen sich hinsichtlich des Abstimmungsverhältnisses dadurch von den anderen Ausnahmen von der Regel aus, dass bei ihnen nicht einfach die Stimmenmehrheit ausgeschlossen ist, sondern dass bei ihnen nur „ohne freie Zustimmung sämmtlicher Betheiligten kein dieselben verbindender Beschluss gefasst werden kann.“

Mit Zustimmung der Betheiligten kann daher sehr wohl ein Beschluss nach Stimmenmehrheit gefasst werden. Die Stimmenmehrheit ist nur zum Vortheil derjenigen, welche sich auf *jura singulorum* und besondere Leistungen berufen, für unwirksam erklärt¹⁾.

Den bemerkenswerthesten Gebrauch von der Berufung auf *jura singulorum* machte Kurhessen, als es sich weigerte, in der s. g. westphälischen Frage die Stimmenmehrheit anzuerkennen, weil dies eine, bloss die innere Staatsverwaltung betreffende Angelegenheit sei, welcher Ansicht die Bundesversammlung jedoch nicht beitrug, indem sie lediglich auf dem von ihr betretenen Wege fortschritt²⁾.

1) Klüber, a. a. O. §. 125. Anm. d. Weiss, deutsches Staatsrecht §. 49.

2) Protokolle der Bundesversammlung, Bd. 2. §. 102. 105.

VI.

Religionsangelegenheiten.

In den ersten auf dem Wiener Congress vorgelegten Entwürfen einer Bundesverfassung waren die Religionsangelegenheiten nicht erwähnt. Erst nachdem schon acht verschiedene Entwürfe vorgelegt worden waren, wurde in der Conferenz vom 29. Mai 1815 bei der Discussion über den letzten Entwurf beliebt, die Frage, in welchen Angelegenheiten *majora* gelten sollten, so zu bestimmen:

„In der Bundesversammlung gelten der Regel nach *majora*, Ausnahmen treten nur da ein, wo es auf allgemeine Gesetze, auf die Bundesakte, auf *jura singulorum* und auf Religionsachen ankommt¹⁾.“

Eine Commission, welche zur Abfassung des Art. 4. des Entwurfs niedergesetzt war, schlug folgendes vor:

„Nur wo es auf Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, auf organische Bundeseinrichtungen, *jura singulorum* oder Religionsangelegenheiten ankommt, kann kein Beschluss durch Stimmenmehrheit, weder in der engeren Versammlung, noch

1) Klüber, Acten des Wiener Congresses II. S. 407.

im Pleno gefasst oder für die einzelnen Bundesglieder verbindlich werden¹⁾),“
woraus denn eine weitere Commission, welche die Bundesakte aus den Beschlüssen der Conferenzen zu redigiren beauftragt war, den Art. 7. der Bundesakte bildete.

Auch auf den Wiener Ministerial-Conferenzen wurden die Religionsangelegenheiten nicht näher erörtert, sondern gingen ohne Diskussion in den Art. 13. der Schlussakte über.

Da uns die Quellen des Bundesrechts weder über die Frage, was unter Religionsangelegenheiten zu verstehen sei, noch darüber, in wie weit dieselben überhaupt zur Competenz der Bundesversammlung gehören, Auskunft geben, noch auch das Abstimmungsverhältniss bei denselben genau reguliren, so müssen wir diese Begriffe auf andere Weise festzustellen suchen.

Nach Dresch²⁾ erschöpft sich Alles, was irgend auf Religionsangelegenheiten Bezug haben kann, zunächst durch die beiden Fragen:

I. Soll überhaupt eine bestimmte Religion im Staat erlaubt sein? und

II. Welche Rechte und Verbindlichkeiten sollen ihre Bekenner haben?

In der zweiten Frage sind wieder zwei andere begriffen:

1) Welche Rechte sollen die Bekenner einer Religion
1. sowohl als eine Corporation, kirchliche Gesellschaft, als
auch 2. als einzelne Bürger (welche bürgerlichen Rechte)
im Staate (und gegen ihn) haben?

1) Klüber, a. a. O. II. S. 462.

2) Beiträge, S. 38.

2) Welche Rechte der Staat auf der anderen Seite gegen die Bekenner einer bestimmten Religion sowohl 1. in Beziehung auf ihre kirchliche Gesellschaft, als 2. auf die Einzelnen als Bürger?

Die zweite Frage in ihrem ersten Theile leidet wieder eine Unterabtheilung; nämlich:

a) welche Rechte soll der Staat haben in Beziehung auf die kirchliche Gesellschaft, als äussere Gesellschaft überhaupt?

und

b) welche in Beziehung auf die Gesellschaft als eine kirchliche?

In dieser letzteren Beziehung lässt sich nochmals unterscheiden

a) welche Rechte stehen dem Staate zu in Beziehung auf die Festsetzung der Glaubens- und Sittenlehren dieser Religionsgesellschaft und in Rücksicht auf ihre äussere Gottesverehrung?

und

b) welche in Beziehung auf ihre äussere kirchliche Gesellschaftsverfassung?

Durch diese Fragen wird allerdings, wie der Verfasser sagt, Alles, was irgend wie auf Religionsangelegenheiten Bezug haben kann, erschöpft.

Es fragt sich nun, ob und in wiefern die deutsche Bundesverfassung diesen Begriff im Auge haben konnte, wenn sie von Religionsangelegenheiten spricht.

Es springt zunächst in die Augen, dass es den Stiftern des deutschen Bundes klar sein musste, dass über viele dieser vorgenannten Fragen die weltliche Macht,

also auch der deutsche Bund, gar nicht entscheiden könne. Nimmt man hierzu noch, dass weder in der Bundes- und Schlussakte selbst, noch in den diesen vorausgehenden Verhandlungen auch nur der Versuch gemacht wurde, eine Definition von Religionsangelegenheiten zu geben, so erhellt, dass sowohl dem Wiener Congress, als auch den Wiener Ministerial-Conferenzen der Begriff von Religionsangelegenheiten, soweit die Bundesversammlung darüber zu entscheiden hat, als etwas Fertiges, Gegebenes schon vorlag. Es geht ferner daraus hervor, dass man eine Garantie der christlichen Kirche nicht für notwendig, dass man vielmehr den bisherigen Rechtszustand für ausreichend hielt, um der Bundesversammlung bei etwaigen Streitigkeiten zur Basis ihrer Entscheidung zu dienen. Dieser gegebene Standpunkt des Bundes gegenüber den Religionsangelegenheiten ist derselbe, den das frühere Reich in dieser Beziehung einnahm. Denn wenn auch der deutsche Bund durchaus nicht als Rechtsnachfolger des deutschen Reichs angesehen werden kann, so gibt es doch Rechtsgrundsätze, welche alle politischen Verfassungen überdauern und einseitig nicht verrückt werden dürfen. Dazu gehört das rechtliche Verhältniss der weltlichen Macht zur Kirche. Wir müssen daher, um, das Verhältniss des Bundes zur Kirche kennen zu lernen, auf das Verhältniss der Reichsgewalt zur Kirche zurückgehen und zwar um so mehr, als auch diese Stelle der Bundes- und Schlussakte eine Copie der im vorigen Abschnitte erwähnten Stelle des westphälischen Friedens (V. 52.) ist.

Soviel steht nach dem völkerrechtlichen Charakter

des deutschen Bundes fest, dass er in Religionsangelegenheiten eine ausgedehntere Competenz, als das Reich, nicht hat. Die Reichsgewalt hatte nur darauf zu sehen, den Rechtszustand, wie er durch Fundamental-Gesetze, Friedensschlüsse etc. festgestellt war, zu schützen¹⁾. Welchen Rechtszustand der Bund in dieser Beziehung als rechtlich feststehend vorfand, dies zu constatiren, kann nicht die Aufgabe dieser Blätter sein, in welchen es sich nur um das Abstimmungsverhältniss der Bundesversammlung bei Religionsangelegenheiten handelt.

Hinsichtlich derjenigen Gegenstände, die rechtlich geordnet sind, kann die Bundesversammlung keinen Beruf, also weder das Recht, noch die Pflicht haben, durch Bundesgesetze das rechtliche Verhältniss erst festzustellen²⁾. In dieser Beziehung kann also von Fassung von Bundesbeschlüssen über Religionsangelegenheiten überhaupt nicht die Rede sein, sondern nur insoweit, als die Frage über eine vorhandene Rechtsregel, also, ob eine solche vorhanden und welches Inhaltes dieselbe sei? zwischen den Bundesgliedern untereinander oder zwischen der Kirche und dem Bunde streitig oder zweifelhaft ist³⁾. Nur insoweit ist der Bund in Religionsangelegenheiten competent und nur dann, wenn Beschwerden erhoben oder Anträge von einem Bundesgliede gestellt werden, befindet sich die Bundesversammlung in der Lage, über die kirchlichen und Religionsangelegenheiten in Erörterungen einzugehen.

In Religionsangelegenheiten findet also nach Artikel

1) v. Linde, Betrachtungen über Unabhängigkeit der Kirchengewalt, S. 75.

2) v. Linde a. a. O. S. 22.

3) v. Linde a. a. O.

7. der Bundesakte und Artikel 13. der Schlussakte ein Beschluss durch Stimmenmehrheit nicht statt. Nun ist aber, wie oben gezeigt wurde, der Begriff von Religionsangelegenheiten ein so ausgedehnter, dass, wie sie auf der einen Seite nicht alle zur Kompetenz des Bundes gehören, es uns auf der anderen Seite billig zweifelhaft erscheinen muss, ob auch sämtliche Religionsangelegenheiten nach Artikel 7. der Bundesakte und Artikel 13. der Schlussakte, nur durch Stimmeneinhelligkeit entschieden werden können? Von Wichtigkeit in dieser Beziehung ist der Artikel 16. der Bundesakte, der folgendermassen lautet:

„Die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien kann in den Ländern und Gebieten des deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genusse der bürgerlichen und politischen Rechte begründen.“

Ist eine Beschwerde wegen Verweigerung von bürgerlichen und politischen Rechten aus Grund der Religionsverschiedenheit an die Bundesversammlung gebracht worden, so ist diese zur Erörterung und Entscheidung derselben natürlich auch competent, da die Annahme, die Bundesverfassung habe allen Deutschen gewisse Rechte garantirt, vermöge jedoch nicht, dieselben im Verweigerungsfalle zur Geltung zu bringen, eine unstatthafte ist. Die Kompetenz der Bundesversammlung im Falle einer solchen Beschwerde geht aber weiter positiv hervor aus der provisorischen Kompetenzbestimmung vom 12. Juni 1817 ¹⁾, welche sagt, dass Einzelne sowie Corporationen

1) Kompetenzbestimmung vom 12. Juni 1817, s. Protokolle der Bundesversammlung. Bd. 3. S. 174.

sich im Falle der Verletzung der in der Bundesakte garantirten Gerechtsame an die Bundesversammlung wenden könnten und dass dieselbe zur Einwirkung zum Behufe der Abstellung dieser Beschwerde, sowie überhaupt dazu berufen sei, auf die Ausführung der im Artikel 16. der Bundesakte vorgeschriebenen Verhältnisse zu achten.

Dieser Theil der Competenzbestimmung diente den Verhandlungen auf den Wiener Ministerial-Conferenzen als Grundlage, aus welchen der Artikel 53. der Schlussakte hervorging. Derselbe lautet:

„Die durch die Bundesakte den einzelnen Bundesstaaten garantirte Unabhängigkeit schliesst zwar im Allgemeinen jede Einwirkung des Bundes in die innere Staatsverwaltung aus. Da aber die Bundesglieder sich in dem zweiten Abschnitt der Bundesakte über einige

Der §. 4. pos 3. lautet:

Die Bundesversammlung ist berufen, darauf zu achten, dass die in der Bundesakte Artikel 12. 13. 14. 16. 18. den einzelnen Staaten zur Ausführung vorgeschriebenen öffentlichen Verhältnisse in Erfüllung gebracht werden.

pos 5.:

Wenn die Regierung eines Bundesstaats eine Verfügung in Beziehung auf Personen oder Corporationen treffen sollte, welche mit den Grundgesetzen und den Verfügungen des Bundes im Widerspruch stünde, oder für die innere und äussere Sicherheit desselben gefährlich werden könnte, so ist die Bundesversammlung zur Einwirkung Behufs der Abstellung dieser Verfügung berufen.

Der §. 5. pos 2.:

Einzelne, sowie ganze Corporationen und Classen können sich an die Bundesversammlung wenden, wenn die obenerwähnten, in der Bundesakte bestimmten Gerechtsame, oder solche, welche ihnen in derselben bereits ausdrücklich eingeräumt worden, ohne noch erst einer näheren Entwicklung zu bedürfen, verletzt werden, und auf dessfalls zuvor an die unmittelbare Regierung gerichtete Vorstellung keine Abhülfe der begründeten Beschwerde erfolgt.

„besondere Bestimmungen vereinigt haben, welche sich
 „theils auf Gewährleistung zugesicherter Rechte, theils auf
 „bestimmte Verhältnisse der Unterthanen beziehen, so liegt
 „der Bundesversammlung ob, die Erfüllung der durch diese
 „Bestimmungen übernommenen Verbindlichkeiten, wenn
 „sich aus hinreichend begründeten Anzeigen ergibt, dass
 „solche nicht stattgefunden habe, zu bewirken. Die An-
 „wendung der in Gemässheit dieser Verbindlichkeiten ge-
 „troffenen allgemeinen Anordnungen auf die einzelnen
 „Fälle bleibt jedoch den Regierungen allein überlassen.“

Auch dieser Artikel des zweiten Hauptgrundgesetzes des deutschen Bundes spricht also die Competenz der Bundesversammlung im Fall einer solchen Beschwerde aus und sagt Abhülfe zu.

Dagegen ist zwar von mancher Seite, sogar in der Bundesversammlung selbst ¹⁾, eingewendet worden, dass sich der Artikel 53. der Wiener Schlussakte zwar auf den Artikel 16. der Bundesakte beziehe und darin ein Beschwerderecht der Betheiligten anerkannt werde, aber nur in Bezug auf den ersten Satz des Artikel 53. Dagegen enthalte der Schlusssatz des genannten Artikels eine Beschränkung des ersten Satzes, so dass dadurch „die
 „Anwendung der getroffenen allgemeinen Anordnungen der
 „Regierung „allein“ bleibe und durch dieses „allein“ von
 „der Competenz der Bundesversammlung ausgeschlossen
 „bleibe.“

Allein gegen das aus diesem Schlusssatz des Artikel 53. abgeleitete Argument lässt sich einwenden, dass der

1) In der von Kettenburgischen Angelegenheit.

Satz: „die Anwendung der in Gemässheit dieser Verbindlichkeiten getroffenen allgemeinen Anordnungen auf die einzelnen Fälle bleibt jedoch den Regierungen allein überlassen;“ nur soviel sagen soll, dass, wenn in Gemässheit einer Bestimmung der Bundesakte oder eines Bundesbeschlusses eine derartige allgemeine Anordnung zu treffen ist, dieselbe von den einzelnen Regierungen, nicht von der Bundesversammlung ins Werk gesetzt werden muss ¹⁾; oder dass, im Fall die Bundesversammlung einer drossfallsigen Beschwerde stattgegeben hat, die Abhülfe gewährende Verfügung nicht von der Bundesversammlung, sondern von den einzelnen Regierungen, wenn auch in Folge der Entscheidung der Bundesversammlung, auszugehen hat. Keinenfalls möchte aber der erwähnte Schlusssatz des Artikels 53. die Bedeutung haben, dass dadurch die Kompetenz der Bundesversammlung gänzlich ausgeschlossen werden soll. Denn dies würde die Erfüllung der in dem zweiten Abschnitt der Bundesakte übernommenen Verbindlichkeiten sowie die Entscheidung der drossfallsigen Beschwerden ganz der Willkür der einzelnen Bundesstaaten anheimgeben, eine Consequenz, welche die Garantie von gewissen Rechten für sämtliche Deutsche nicht nur zu einer völlig illusorischen machen, sondern auch den genannten Schlusssatz des Artikels 53. mit dem übrigen Inhalte dieses Artikels sowohl, als auch mit den übrigen auf diese Frage sich beziehenden Bestimmungen

1) Sowie z. B. die im Artikel 13. der Bundesakte allen Bundesstaaten garantirte landständische Verfassung nicht von dem Bund, sondern von den einzelnen Bundesstaaten einzuführen ist.

des Bundesrechts in einen unauflöslichen Widerspruch setzen würde.

Ebenso scheint es mir keinem gegründeten Zweifel zu unterliegen, dass unter dem Ausdrucke „politische und bürgerliche Rechte“ im Artikel 16. der Bundesakte, auch das Recht der freien Religionsübung begriffen, dass also auch wegen Verkümmern dieses Rechts von Seiten einzelner Bundesregierungen ein Rekurs an die Bundesversammlung zulässig sei. Das Verbot, beziehungsweise die blosse Duldung einer Religion und die durch das Bekenntniss zu derselben herbeigeführte Schmälerung an politischen und bürgerlichen Rechten stehen in dem Verhältnisse der Ursache und Wirkung. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine solche Ursache in sehr verschiedenen Beziehungen Wirkungen äussern kann, es ist daher leicht möglich, dass diese Wirkungen sich auf das religiöse Gebiet beschränken und in politischer Beziehung gar nicht fühlbar sind. Nicht denkbar ist es indessen, dass diese Wirkungen auch dann noch fort dauern sollen, wenn die Ursache weggefallen ist. Die Parität der drei christlichen Religionsparteien ist aber schon seit dem westphälischen Frieden ein in Deutschland anerkannter Grundsatz, aus welchem die Rechtsgleichheit dieser drei Confessionen auch in politischer Beziehung von selbst folgt. Wenn daher die Bundesakte diese Rechtsgleichheit im Artikel 16. noch einmal besonders erwähnt, so ist darin zugleich die Gestattung der freien Ausübung der in diesem Artikel erwähnten Religionsbekenntnisse enthalten, wie die Bundesversammlung ist daher ebenso berechtigt wie verpflichtet, auf eine Beschwerde wegen verweigerter Gestattung der Religionsausübung einzugehen und das betref-

fende Bundesglied zur Erfüllung der im Artikel 16. der Bundesakte übernommenen Verbindlichkeiten anzuhalten. Durch eine Incompetenzerklärung im Fall einer solchen Beschwerde würde sich die Bundesversammlung den ihr obliegenden Verpflichtungen entziehen.

Dass aber eine Beschwerde wegen Verweigerung von bürgerlichen und politischen Rechten aus Grund der Religionsverschiedenheit keine solche Angelegenheit ist, über welche nach Artikel 7. der Bundesakte nur nach Stimmeneinhelligkeit entschieden werden kann, geht aus dem Artikel 11. der Schlussakte hervor, welcher lautet:

„In der Regel fasst die Bundesversammlung die zur „Besorgung der gemeinsamen Angelegenheiten des Bundes „erforderlichen Beschlüsse im engeren Rath nach absoluter „Stimmenmehrheit. Diese Form der Schlussfassung findet „in allen Fällen statt, wo bereits feststehende allgemeine „Grundsätze in Anwendung oder beschlossene Gesetze und „Einrichtungen zur Ausführung zu bringen sind, überhaupt „bei allen Berathungsgegenständen, welche die Bundesakte „oder spätere Beschlüsse der Bundesversammlung nicht „davon ausgenommen haben.“

Der Artikel 16. der Bundesakte enthält aber einen bereits feststehenden allgemeinen Grundsatz, welcher im Fall einer vor die Bundesversammlung gebrachten Beschwerde nur zur Ausführung zu bringen ist. Die Bundesversammlung hat daher eine solche Beschwerde im engeren Rath nach Stimmenmehrheit zu entscheiden, wenn gleich der Gegenstand Religionssachen betrifft, welche von der Regel der Stimmenmehrheit im Allgemeinen ausgenommen sind. Die Behauptung des Gegentheils führt zu

der unstatthaften Consequenz, dass die Bundesakte und die Schlussakte mit sich selbst im Widerspruch ständen, indem einerseits feststeht, dass nach der Schlussakte die Form der Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit überall da stattfindet, wo feststehende Grundsätze zur Anwendung kommen, andererseits behauptet wird, dass ein von der Bundesakte festgesetzter Grundsatz zu seiner Ausführung Stimmeneinheit verlange. Auch würde die Behauptung dieses Satzes nothwendigerweise zu der weiteren Consequenz führen, dass auch für Grundgesetze, organische Einrichtungen, u. s. w. in jedem Fall, auch wenn es sich nur um Anwendung schon bestehender handelt, Stimmeneinheit nothwendig sei, während es meines Wissens noch nicht bezweifelt worden ist, dass die Bundesversammlung die Anwendung der beschlossenen Grundgesetze u. s. w. im engeren Rath durch Stimmenmehrheit beschliesst. Nur dann, wenn es sich um Anordnung von etwas Neuem in Bezug auf Religionsangelegenheiten handelt, soll kein Majoritätsbeschluss hinreichen, während zur Ausführung und Anwendung von feststehenden Grundsätzen auch in Religionsangelegenheiten Stimmeneinheit nicht erforderlich ist.

Wir gelangen in Bezug auf Religionsangelegenheiten also zu dem Resultate:

1) Der Bund ist nicht berechtigt, Religionsangelegenheiten *ex officio* in den Bereich seiner Beschlüsse zu ziehen; sondern er findet sich nur in der Lage, sie zu erörtern, wenn in dieser Beziehung Beschwerden erhoben oder Anträge von einem Bundesgliede gestellt werden.

2) Er hat weder das Recht, noch die Pflicht, hinsichtlich der Rechte der verschiedenen Religionsparteien,

welche bei seinem Entstehen schon anerkannt waren, also hinsichtlich der Gegenstände, die rechtlich geordnet sind, das rechtliche Verhältniss erst festzustellen.

3) Nur insoweit ist der Bund competent, als die Frage über eine vorhandene Rechtsregel, d. h. ob eine solche vorhanden und welches Inhalts dieselbe sei, streitig ist. In dieser Beziehung ist zu seinen Beschlüssen Stimmeneinheit nothwendig.

4) Eine Beschwerde wegen Verletzung des Artikels 16. der Bundesakte, hinsichtlich welcher die Competenz des Bundes unzweifelhaft feststeht, wird im engeren Rathe durch Stimmenmehrheit entschieden ¹⁾.

1) Ueber die ganze Frage s. v. Linde a. a. O. S. 81. ff.

VII.

Gemeinnützige Anordnungen.

Der Ausdruck „gemeinnützige Anordnungen,“ findet sich zuerst auf dem Wiener Congress in dem Vorschlag der mit Abfassung des vierten Artikels der Bundesakte beauftragten Commission, wo dieselben denjenigen Gegenständen beigezählt sind, die vor das Plenum der Bundesversammlung zur Entscheidung verwiesen sind ¹⁾. Demgemäss ging er auch in den Artikel 6. der Bundesakte über. Gemeinnützige Anordnungen sind daher nach der Bundesakte zwar im Plenum, allein nach der daselbst gewöhnlichen Majorität von zwei Drittheilen der Stimmen zu entscheiden. In gleichem Sinne fasste sie der Präsidialvortrag bei Eröffnung der Bundesversammlung auf ²⁾. Der oftgenannte zweite Ausschuss auf den Wiener Ministerial-Conferenzen erwähnte die gemeinnützigen Anordnungen zuerst als Gegenstände, wo zu verbindlichen Beschlüssen der Bundesversammlung Stimmeneinhelligkeit nothwendig sei.

1) Klüber, Akten des Wiener Congresses, II. S. 461.

2) Protokolle der Bundesversammlung, Bd. I. S. 54.

Fünfter Satz:

„Gemeinnützige Anordnungen, welche ausser dem
 „Bundeszwecke liegen und nur auf das Wohl und den
 „Vortheil der Gesamtheit berechnet sind, können nur
 „durch eine gemeinsame Uebereinkunft, folglich durch einen
 „einhelligen Bundesbeschluss für alle Bundesglieder ver-
 „bindlich werden. Doch bleibt es einzelnen Bundesstaaten
 „unverwehrt, sich durch besondere Uebereinkunft über
 „solche gemeinnützige Anordnungen zu vereinbaren. Ueber-
 „einkünfte dieser Art bleiben für die anderen Staaten
 „ohne Wirkung und dürfen sie in ihren besonderen Rech-
 „ten nicht kränken. Wo gemeinnützige Anordnungen schon
 „durch die Bundesakte selbst und in Beziehung auf Bun-
 „deszwecke geboten sind, und es mithin nur noch auf
 „deren' Vollziehung ankommt, kann darüber auf verfas-
 „sungsmässigem Wege nach Stimmenmehrheit entschie-
 „den werden.“

In der zweiten Redaktion dieser Beschlüsse heisst es folgendermassen:

„Einhelligkeit der Stimmen ist bei der Beschlussnahme
 „über folgende Gegenstände erforderlich:

— — 4. „Gemeinnützige Anordnungen, welche
 „sich entweder der Natur einer organischen Bun-
 „deseinrichtung nähern, oder, weil sie ausser den
 „bestimmt ausgesprochenen Bundeszwecken liegen,
 „nur aus freier Vereinbarung in der im Artikel
 „32. der Kompetenz-Bestimmung beschriebenen
 „Art hervorgehen können.“ — —

Dagegen wurde in einer der nächsten Sitzungen von
 Württemberg erinnert, dass gemeinnützige Anordnungen

unter den Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit nicht aufgeführt werden dürften, weil dies den Bestimmungen der Bundesakte entgegen sei.

Die Redaktionscommission wandte jedoch dagegen ein, dass, wenn auch nach dem Buchstaben der Bundesakte gemeinnützige Anordnungen nicht an die Stimmeinheit gebunden seien, hinsichtlich ihrer doch derselbe Grundsatz, wie bei den übrigen der Stimmeinheit unterworfenen Gegenständen, eintrete.

Da nach Art. 7. der Bundesakte nicht einmal organische Bundeseinrichtungen anders, als durch Stimmenmehrheit, beschlossen werden könnten, so müssten gemeinnützige Anordnungen, die sogar *jura singulorum* berühren könnten, noch viel mehr von der Stimmeinheit abhängig gemacht werden.

Diese Württembergische Erklärung gab indessen Anlass, die gemeinnützigen Anordnungen nicht unter der Reihe der übrigen Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit aufzuführen, sondern ihnen einen eignen Artikel (64.) der Schlussakte zu widmen, worin die Bundesversammlung zugleich angewiesen wurde, ihr anhaltendes Bestreben dahin zu richten, die freiwillige Vereinbarung unter den Bundesgliedern zu bewirken.

Einen Begriff von gemeinnützigen Anordnungen finden wir überall nicht festgestellt. Aus der Natur der Sache, sowie aus dem Zusammenhang, in dem sie, wie aus den Wiener Ministerial-Conferenzen hervorgeht, mit den *jura singulorum* und den organischen Bundeseinrichtungen stehen, geht indessen soviel hervor, dass, wie auch schon der Name anzeigt, Anordnungen darunter zu verstehen sind,

welche, ohne nothwendige Mittel zur Erfüllung der Bundeszwecke zu sein, doch für die Wohlfahrt des Bundes von bedeutendem Belang sind.

Solche Anordnungen, welche nicht nothwendige Mittel zur Erfüllung der Bundeszwecke sind, fallen eigentlich nicht in die Sphäre der Bundesgewalt; es haben vielmehr die einzelnen Staaten für ihr Zustandekommen zu sorgen. Da jedoch die Behandlung derselben nach gleichförmigen Grundsätzen für die einzelnen Staaten mit bedeutenden Vorthelen verbunden ist, so ist die Bundesversammlung berufen, auch hierauf ihre Wirksamkeit auszu dehnen, um auf Vereinbarung sämmtlicher Bundesstaaten mit Erfolg hinwirken zu können.

Gemeinnützige Anordnungen sind daher solche Anstalten, welche nicht nothwendige Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke sind und daher den Befugnissen der Einzelstaaten, als freier selbstständiger Staaten anheimfallen, deren Anordnung jedoch die Bundesversammlung, ihres für alle Bundesstaaten gemeinsamen Interesses, so wie der Behandlung nach gleichförmigen Grundsätzen wegen, in die Hand nimmt.

Man ersieht hieraus, dass solche gemeinnützige Anordnungen vollständig unter den Begriff der *jura singulorum* fallen. Es ist daher eine Inconsequenz der Bundesakte, dass sie die gemeinnützigen Anordnungen nicht unter die Zahl der Ausnahmen von der Stimmenmehrheit aufgenommen hat.

Die Schlussakte machte diese Inconsequenz wieder gut, indem sie dergleichen Anordnungen von der freiwilligen Vereinbarung unter den sämmtlichen Bundesgliedern abhängig macht.

Gemeinnützige Anordnungen erfordern also Stimmeneinheit sämtlicher Bundesglieder, und wenn Dresch sagt, es sei schwer zu sagen, wie in Beziehung auf solche Gegenstände je eine Beschlussnahme durch zwei Drittheile von Stimmen sollte stattfinden können, da man jeder Beschlussnahme durch Stimmenmehrheit die Exception der *jura singulorum* entgegensetzen könne, so scheint er den Art. 64. der Schlussakte gänzlich übersehen zu haben, indem dieser eine andere Auslegung, als die vorhin gegebene, nicht zulässt.

Fraglich ist indessen noch, ob Einhelligkeit der Stimmen nur zur Beschlussfassung darüber, dass eine bestimmte gemeinnützige Anordnung im Bundesgebiet in's Werk gesetzt werden solle, erforderlich ist, oder ob auch die Art der Ausführung von den einzelnen Bundesstaaten nur durch freiwillige Vereinbarung sämtlicher Bundesglieder bewirkt werden kann. Wenn auch im Allgemeinen der Grundsatz gilt, dass in allen Fällen, wo bereits feststehende allgemeine Grundsätze in Anwendung, oder beschlossene Gesetze und Einrichtungen in Ausführung zu bringen sind, die Beschlussfassung nach Stimmenmehrheit stattfindet, so ist des besonderen Charakters der gemeinnützigen Anordnungen sowohl, als auch der Fassung des Art. 64. der Schlussakte wegen, bei diesen wohl das Gegentheil anzunehmen. Denn gemeinnützige Anordnungen sind nicht, weil es durch die Bundeszwecke geboten erschien, sondern lediglich aus Zweckmässigkeitsrücksichten vor das Forum der Bundesversammlung gezogen worden. Da sie mit den nothwendigen Bundeszwecken nichts gemein haben, so folgt, dass sie nur in Folge von freier Vereinbarung

in den einzelnen Staaten ausgeführt werden können, denn gerade durch die Art der Ausführung können einzelne Bundesglieder am meisten benachtheiligt und die *jura singulorum* derselben am leichtesten verletzt werden. Dem entspricht auch die Fassung des Art. 64., in welchem es heisst:

„Es liegt ihr (der Bundesversammlung) ob, die Mittel zur Vollführung derselben in sorgfältige Erwägung zu ziehen und ihr anhaltendes Bestreben dahin zu richten, die zu dem Ende erforderliche freiwillige Vereinbarung unter den sämtlichen Bundesgliedern zu bewirken.“

Freiwillige Vereinbarung ist hiernach also auch hinsichtlich der Mittel zur Ausführung gemeinnütziger Anordnungen nothwendig.

Wenn es sich auch von selbst versteht, dass gemeinnützige Anordnungen in einem Staatenbunde nicht von der Stimmenmehrheit abhängig gemacht werden können, so zeigt doch die kleine Anzahl der durch Mitwirkung der Bundesversammlung in's Leben gerufenen derartigen Anstalten, welche geringe Aussicht auf Erfolg ein Vorschlag hat, zu dessen Annahme die Zustimmung aller Mitverbündeten erforderlich ist.

Keinenfalls aber kann der Bundesverfassung zum Vorwurf gemacht werden, dass sie gemeinnützige Anordnungen prinzipmässig von der Wirksamkeit der Bundesversammlung fern halte. Vielmehr hat die Bundesversammlung sowohl das Recht und die Pflicht, Vorschläge zu erwägen und die Mittel der Ausführung ohne Verletzung der Rechte einzelner zu berathen. Allein gerade

darin, in der Ausführung ohne Verletzung der Interessen der einzelnen Bundesstaaten, liegt die Schwierigkeit, an welcher die wohlgemeintesten Plane zur Durchführung einzelner gemeinnützigen Anordnungen in ganz Deutschland scheiterten.

VIII.

Die übrigen Fälle,

in denen *vota unanimia* erforderlich sind.

Die übrigen Fälle (noch fünf an der Zahl) in denen Stimmeneinhelligkeit erforderlich ist, sind:

1) Die Aufnahme eines neuen Mitgliedes in den Bund; was auf den Vorschlag Württembergs in den Art. 13. der Schlussakte, an die Stelle der organischen Einrichtungen, welche in einem besonderen Artikel (Art. 64.) aufgeführt wurden, aufgenommen wurde. Dieser Fall bedarf, als an sich selbst klar, keiner weiteren Erörterung.

2) In Fällen, wo einzelnen Bundesgliedern eine besondere, nicht in den gemeinsamen Verpflichtungen Aller begriffene Leistung oder Verwilligung zugemuthet werden soll, kann ohne freie Zustimmung sämmtlicher Betheiligten kein dieselben verbindender Beschluss gefasst werden.

Dieser Fall wurde von der oft genannten Bundestags-Commission von 1819 zur Bestimmung der Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit den *juribus singulorum* zugerechnet. Auf den Wiener Ministerial-Conferenzen äuserten die Königl. Sächsischen Bevollmächtigten den Wunsch, dass die *jura singulorum* auch auf das Recht einzelner

Bundesglieder, Leistungen für den Bund abzulehnen, die nicht durch allgemeine Gesetze bestimmt und auf die Gesamtheit gleichmässig und verhältnissmässig vertheilt wären, ausgedehnt werden möchten, welchem Wunsche der Württembergische Gesandte sich anschloss. Die Redaktions-Commission entsprach diesem Verlangen und bildete den Art. 15. der Schlussakte der auch unverändert in diese überging.

Obgleich diese Ausnahme daher von der der *jura singulorum* getrennt ist, so zeigt doch die Geschichte ihres Entstehens, sowie ihre Stellung im Art. 15. der Schlussakte ihre innere Verwandtschaft mit denselben, welche die Folge hat, dass sie ganz nach denselben Grundsätzen, wie die *jura singulorum* zu behandeln ist, auf die ich mir zu verweisen erlaube.

Weiss hat desswegen diesen Ausnahmefall, wie wohl nicht ganz passend, *officia singulorum* genannt ¹⁾.

3) Veränderungen in dem gegenwärtigen Besitzstande der Bundesglieder können keine Veränderung in den Rechten und Pflichten derselben, in Bezug auf den Bund, ohne ausdrückliche Zustimmung der Gesamtheit bewirken ²⁾.

Es wäre natürlich unbillig, wenn eine Veränderung in dem Besitzstande einzelner Bundesglieder keine Veränderung in den Rechten und Pflichten der betreffenden Bundesglieder zur Folge haben sollte. Ebensowenig wäre es aber dem Geiste der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung angemessen, wenn diese Veränderung unter

1) Weiss, deutsches Staatsrecht §. 49.

2) Schlussakte, Art. 6.

dem Widerspruch einzelner Bundesglieder durch Stimmenmehrheit festgestellt werden könnte.

Die gleichmässige Vertheilung der Rechte und Pflichten der einzelnen Bundesglieder ist von einer solchen Wichtigkeit, dass im Falle des Gegentheils für den verletzten Staat ein *jus singulorum* begründet würde. Es ist daher ganz consequent, dass die Schlussakte eine Veränderung in den Rechten und Pflichten der Mitglieder von dem Einverständniss der Gesamtheit abhängig macht.

4) Eine freiwillige Abtretung auf einem Bundesgebiet haftender Souveränitätsrechte kann ohne ausdrückliche Zustimmung der Gesamtheit an einen Nichtmitverbündeten nicht stattfinden¹⁾.

Eine solche Abtretung widerstrebt dem Zwecke des Bundes, der auf die Unverletzbarkeit der einzelnen Staaten gerichtet ist.

Wenn Brunquell, wie er zu thun scheint²⁾, „dieses Bundesgesetz für ebenso rechtsunwirksam, als wie das ähnliche in der Rheinbundesakte Art. 1. erklärt, so sind die daselbst für diese Ansicht angeführten Gründe mir gänzlich unverständlich. Er sagt nämlich: „Was vermöge des Natur- und Völkerrechts die Unterthanen in Anspruch nehmen können und was sie aus sonstigen rechtsbegründeten Erwerbungsakten, wohin auch alle Ansprüche aus positiven Gesetzen gehören, sich rechtlich angeeignet haben, das kann ihnen rechtlicherweise keine Gesetzgebung der Welt wieder entreissen.“ Ich kann aus dem Gesagten keinen andern Schluss ziehen,

1) Schlussakte, Art. 6.

2) S. 102. Anm. 25.

als dass Brunquell annimmt, die Schlussakte wolle den Landständen, da, wo solche ein wohlbegründetes Recht auf Einwilligung in die Landesabtretung hätten, dieses entziehen. Allein dies ist ja gar nicht der Fall. Die Schlussakte sagt nur: Souverainetsrechte können ohne Einwilligung des Bundes nicht abgetreten werden. Sie will ändern, die vielleicht ebenfalls ein Recht auf Einwilligung haben, dieses durchaus nicht verkümmern. Sie lässt solches, als zu der inneren Verfassung der einzelnen Staaten gehörend, mit Recht völlig unberührt und fordert nur, ausser den sonstigen gesetzlichen Erfordernissen, die Einwilligung des Bundes.

Ebensowenig will aber die Schlussakte damit sagen, dass ein Bundesglied seine Souverainetät an einen Mitverbündeten ohne weiteres abtreten könne. In dieser Beziehung legt zwar der Bund dem betreffenden Bundesglied keine Hindernisse in den Weg, nichtsdestoweniger ist aber die Frage nach dem Staatsrechte des Staates, dessen Souverain abtreten will, zu beurtheilen ¹⁾ und die Einwilligung der Landstände ist natürlich dann nothwendig, wenn sie nach der Verfassung dieses Landes zur Rechtsgiltigkeit der Abtretung gehört.

Der Art 6. der Schlussakte bestimmt, dass zur freiwilligen Abtretung an einen Nichtverbündeten Einwilligung des Bundes gehöre. Zu diesen Nichtmitverbündeten gehören aber nicht nur ausserdeutsche Souveraine, sondern auch Prinzen eines deutschen mitverbündeten Hauses, da nur der jedesmalige Regent des Staates ein Mitverbündeter

1) Weiss, a. a. O. §. 52.

ist. Es würden, wollte man das Gegentheil annehmen, neue Staaten entstehen können, und da deren Aufnahme in den Bund nach demselben Art. 6. von der Gesamtheit des Bundes abhängt, würden die beiden Bestimmungen des Artikels in Widerspruch mit einander stehen.

5) Wenn die Besitzungen eines souverainen deutschen Hauses durch Erbfolge auf ein anderes übergehen, so hängt es von der Gesamtheit des Bundes ab, ob und in wie fern die auf jenen Besitzungen haftenden Stimmen im Plenum, da im engeren Rath kein Bundesglied mehr als eine Stimme führen kann, dem neuen Besitzer beigelegt werden sollen.

Obgleich es richtig steht, dass im engeren Rath kein Bundesglied mehr als eine Stimme führen kann, so hat doch die Schlussakte ausser Acht gelassen, dass im engeren Rath auch Curiatstimmen geführt werden und hat den Fall unbestimmt gelassen, wie es mit dem Uebergang einer auf einem durch Erbschaft übergegangenen Bundesgebiete haftenden Curiatstimme zu halten sei. Dies ist um so mehr zu verwundern, als die erste Redaktion der Schlussakte eine solche Bestimmung enthielt. Im Art. 16. wurde nämlich fortgefahren:

„Wird das Verhältniss der Curiatstimmen durch Er-
 „löschung eines Fürstenhauses gestört, so wird der Bund
 „dasselbe nach den bei der früheren Stimmenvertheilung
 „befolgten Grundsätzen neu ordnen, dabei jedoch Sorge
 „tragen, dass kein einzelnes Bundesglied in ein minder
 „günstiges Verhältniss, als worin es sich bis dahin befand,
 „gesetzt werde ¹⁾.“

1) Schlussakte, Art. 16.

Dieser Passus wurde jedoch auf nassauischen Antrag aus der definitiven Redaction der Schlussakte entfernt; und man muss gestehen, mit Recht, da er seiner Unbestimmtheit wegen wahrscheinlich bei jedem Aussterben eines an einer Curiatstimme theilhabenden Hauses Streitigkeiten erregt hätte.

Da indessen nach Art. 16. nur der Uebergang der dem ererbten Lande zustehenden Stimmen im Plenum auf den neuen Besitzer von der Gesammtheit des Bundes abhängig gemacht ist, weiter aber aus der Natur und dem Wesen des Bundes hervorgeht, dass eine Aenderung in dem bisherigen Stimmenverhältniss auch in Betreff der Curatstimmen im engeren Rath, nicht *ipso jure*, ganz ohne Concurrenz des Bundes, stattfinden kann, so folgt, dass dieses Verhältniss, durch einen nach der gewöhnlichen Regel der Stimmenmehrheit im engeren Rath gefassten Beschluss geordnet werden muss. Wir können ohne Willkür keinen Uebergang der Stimme *ipso jure* annehmen, welche, da die sich gegenseitig beerbenden Häuser nicht nothwendig in derselben Curie sein müssen, zu den grösssten Verwirrungen Anlass geben würde. Auf der andern Seite können wir aber auch keine Stimmeneinhelligkeit verlangen, da eine solche nach der Schlussakte nur zu dem Uebergang der Stimmen im Plenum erforderlich und bei Ausnahmefällen eine strikte Interpretation vorgeschrieben ist.

IX.

Authentische Interpretation einer Bestimmung,

zu deren Fassung Stimmeneinheit gehört.

Der zweite Ausschuss auf den Wiener Ministerial-Conferenzen hatte anfänglich unter seine Vorschläge aufgenommen:

„wenn Beschlüsse über die Bundesakte selbst gefasst werden sollen, welche auf die Auslegung, Abänderung oder nähere Bestimmung dieses ersten Grundgesetzes des Bundes gerichtet sind, so ist, wie in Ansehung anderer Grundgesetze, Einhelligkeit der Stimmen erforderlich.“

Ob sich dies nur auf grundgesetzliche oder auch auf nicht grundgesetzliche Bestimmungen beziehe, war nicht angegeben.

In der zweiten Redaktion dieser Beschlüsse ¹⁾ wurde dies dahin geändert, dass Stimmeneinhelligkeit erfordert wurde zur

„Annahme neuer Grundgesetze, Abänderung oder authentischen Erklärung der bestehenden Grundgesetze.“

1) Protokolle der Wiener Ministerial-Conferenzen, Sitzung 22.

Der nassauische Bevollmächtigte erklärte hierauf, dass die Stimmeneinhelligkeit auf die Fälle beschränkt werden müsse, wo von der Annahme neuer oder von der Abänderung oder authentischen Erklärung der bestehenden Grundgesetze die Fortdauer des Bundes nicht abhängig sei, indem diese Fortdauer sonst von jedem einzelnen Mitgliede des Bundes abhängig sein könne, denn sowie ein Bundesglied dabei interessirt sei oder interessirt zu sein glaube, dass die Vollziehung eines Bundesgesetzes unterbleibe, brauche von ihm nur die Behauptung aufgestellt zu werden, dass die Anwendung der grundgesetzlichen Bestimmungen auf den gegebenen Fall durch den Bund einer authentischen Erklärung eines Grundgesetzes gleich zu achten sei ¹⁾).

Leider wurde auf diesen beherzigungswerthen Vorschlag, hauptsächlich seines verspäteten Einbringens wegen, nicht die gebührende Rücksicht genommen, sondern vorgezogen, die Worte „authentische Interpretation“ ganz aus dem Text der Schlussakte wegfallen zu lassen.

Der kurhessische Gesandte wünschte in der folgenden Sitzung ²⁾ die authentische Erklärung der Bundesakte in den Art. 13. der Schlussakte wieder aufgenommen, weil er befürchtete, die Bundesversammlung könnte im entgegengesetzten Falle ein Grundgesetz durch Stimmenmehrheit abändern; er beantragte daher, dass die Befugniss der Bundesversammlung zur Erklärung der Bundesakte und der Grundgesetze überhaupt näher bestimmt und begrenzt

1) a. a. O. S. 23.

2) a. a. O. S. 24.

werden möge. Es wurde ihm jedoch erwiedert, dass der Art. 17. der Schlussakte keinen andern Sinn habe, als der Bundesversammlung in Zweifelfällen die doktrинelle Erklärung zuzusprechen, und dass der Art. 17. im nothwendigen Zusammenhange mit den übrigen Bestimmungen der Bundes- und Schlussakte verstanden werden müsse, wornach der Bundesversammlung keine anderen Befugnisse zustehen könnten, als in Beziehung auf die Anwendung der Grundgesetze deren zweifelhaften Sinn dem Bundeszweck gemäss zu erklären. Würde aber eine solche Erklärung eine wirkliche neue Gesetzgebung oder Abänderung in den bestehenden Gesetzen zur Folge haben, so könnten solche nicht anders, als nach den Vorschriften des Art. 13. der Schlussakte durch Stimmeneinheit bewirkt werden.

Die Frage der authentischen Interpretation der Bundesgesetze hat nicht nur in der Bundesversammlung selbst schon verschiedene Auslegungen erfahren ¹⁾, sondern auch die deutschen Staatsrechtslehrer sind darüber nichts weniger als einig, ob zur authentischen Interpretation einer Bestimmung, zu deren Fassung Stimmeneinheit gehört, ebenfalls Stimmeneinheit erforderlich sei, oder ob dieselbe durch die im engeren Rath der Regel nach eintretende Stimmenmehrheit zu geschehen habe ²⁾.

1) Protokolle der Bundesversammlung, Bd. XII. S. 104.

2) Da die Schlussakte Art. 17. auch die doctrинelle Auslegung der Bundesakte allein der Bundesversammlung übertragen hat, so besteht ein Unterschied in der Beurtheilung der doctrинellen und authentischen Interpretation nur für die, welche der von Dresch vertretenen Ansicht huldigen, indem diese wenigstens für die doctrинelle Auslegung der Bundesbeschlüsse die Competenz des engeren Rathes anerkennen. (s. Klüber a. a. O. §. 130. Anm. d.).

Der Grundsatz, den wir bei Prüfung dieser Streitfrage an die Spitze stellen müssen, ist, dass die authentische Interpretation ein Akt der Gesetzgebung ist, der also nur von dem Organ ausgehen kann, welches Gesetze zu erlassen befugt ist. Dies ist die Bundesversammlung. Hieraus folgt aber noch nicht, dass authentische Interpretation auch nur in der Form stattfinden könne, in welcher das zu interpretirende Gesetz zu Stande gekommen ist. Dies würde, da zur authentischen Interpretation dasselbe gehört, was zur Abfassung des Gesetzes erforderlich ist, allerdings der Fall sein, wenn in der Bundesversammlung nur eine Art der Beschlussfassung stattfände. Die Beschlüsse der Bundesversammlung werden aber auf verschiedene Art gefasst, entweder im engeren Rath oder auch im Plenum, entweder nach Stimmenmehrheit oder nach Stimmeneinheit. Ersteres, die Beschlussfassung im engeren Rath durch Stimmenmehrheit, bildet die Regel, so zwar, dass die letzterwähnte Art der Beschlussfassung nur in den ausdrücklich in der Bundes- und Schlussakte erwähnten Ausnahmefällen eintritt. Die Quellen des Bundesrechts rechnen zu diesen Ausnahmefällen die authentische Interpretation der Bundesgesetze nicht. Dies geschah nicht etwa desshalb, weil man es als sich von selbst verstehend ansah, dass eine Bestimmung, zu deren Fassung Stimmenmehrheit gehört, auch nur durch solche interpretirt werden könnte, sondern die authentische Interpretation solcher Grundgesetze war, wie aus den Wiener Ministerial-Conferenzen hervorgeht, bereits als Ausnahme von der Regel der Stimmenmehrheit in Vorschlag gebracht, wurde jedoch des Widerspruchs einzelner Gesandten halber, nicht in die Schlussakte auf-

genommen. Da nun, wie schon öfters erwähnt wurde, Ausnahmsgesetze strikt interpretirt werden müssen, so kann die authentische Interpretation von Bundesgesetzen, zu deren Fassung Stimmeneinheit nothwendig ist, den Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit schon aus diesem Grunde nicht beigezählt werden. Hiezu kommt noch, dass jede Interpretation nur die Entwicklung von Rechtssätzen aus einem gegebenen Gesetze ist, dass sie, wenn auch in hohem Grade extensiv oder restriktiv, diesen ihren Grundbegriff nicht verlassen d. h. keine neuen, dem zu interpretirenden Gesetze durchaus fremden Bestimmungen aus demselben ableiten darf. Ist dies der Fall, so wird man unschwer erkennen, dass auch hinsichtlich der authentischen Interpretation der im Art. 11. der Schlussakte vorgesehene Fall vorliegt, wo bereits feststehende, allgemeine Grundsätze in Anwendung, oder beschlossene Gesetze und Einrichtungen zur Ausführung zu bringen sind.

Eine authentische Interpretation von Bundesbeschlüssen kann übrigens in doppelter Art vorkommen:

1) Wenn es sich nur um Feststellung des Sinnes eines Bundesbeschlusses zum Behufe seiner Anwendung auf einen gegebenen Fall handelt. Hier wird jede Stimme den Ausdruck ihrer Ansicht mit ihrer Abstimmung in der Hauptsache verbinden.

2) Anders aber verhält es sich, wenn die Bundesversammlung, sei es auf Antrag eines Mitglieds oder aus eigenem Ermessen beschliesst, einen Bundesbeschluss zum Behufe seiner

gleichförmigen und richtigen Anwendung authentisch zu interpretiren ¹⁾.

Dass im ersteren Falle, wenn mit der Abstimmung über die Hauptsache zugleich die authentische Interpretation verbunden wird, zu derselben Stimmeneinheit nicht erforderlich ist, falls nicht die Hauptsache selbst den Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit beigezählt werden müsste, werden wohl selbst diejenigen nicht bestreiten, welche in der vorliegenden Frage anderer Ansicht sind. Was kann es aber für einen Unterschied machen, ob die authentische Interpretation ausdrücklich oder stillschweigend geschieht? Aus welchem Grunde will man in dem einen Falle Stimmenmehrheit zulassen, in dem andern nicht?

Consequenter Weise darf man aber, wenn man zugibt, dass in dem ersten Falle Stimmenmehrheit genüge, auch in dem zweiten nicht mehr verlangen, da es keinen rechtlichen Unterschied begründen kann, ob ein Bundesbeschluss nur *incidenter*, gelegentlich eines andern Falls, oder selbstständig authentisch interpretirt wird. Man kann dem auch nicht entgegensetzen, dass in dem ersteren Fall nur bereits feststehende Grundsätze in Anwendung gebracht werden sollen (Art. 11. der Schlussakte); denn auch dann, wenn ein Bundesbeschluss *ex officio* authentisch interpretirt wird, liegt eine solche Anwendung, wie sie im Art. 11. verlangt wird, vor, nur mit dem rechtlich nichts alterirenden Unterschiede, dass es sich um eine Anwendung feststehender Grundsätze auf zukünftige Fälle handelt.

1) Zöpfl, a. a. O. I. §. 141.

Eine jede Interpretation der Bundesgesetze hat daher im engeren Rath nach absoluter Stimmenmehrheit zu geschehen.

Auch war dies früher die herrschende Ansicht, namentlich die der Bundesversammlung selbst¹⁾, bis in neuerer Zeit Klüber²⁾ und von Dresch³⁾ aus denselben Gründen gegen dieselbe auftraten und namentlich letzterer den Satz aufstellte: dass, ob die Auslegung im engern Rath oder im Plenum, ob durch Stimmeneinheit oder durch Stimmenmehrheit zu geben sei, ganz vom Inhalt der Stelle abhängen, die einer Erklärung bedürfe; nämlich, betreffe das zu interpretirende Gesetz einen Gegenstand, über den nur durch Stimmeneinhelligkeit ein Beschluss gefasst werden könne, so könne auch die Interpretation nur durch Stimmeneinhelligkeit geschehen; könne über den Gegenstand des zu interpretirenden Gesetzes durch bloße Majorität etwas festgesetzt werden, so entscheide auch die Majorität über die Erklärung.

Dem klaren Ergebnisse der Bundesrechtsquellen können jedoch die Gründe, die v. Dresch in seiner angeführten Abhandlung gegen die hier vertheidigte Ansicht anführt, meines Erachtens keinen Eintrag thun.

Derselbe greift nämlich zuerst die einem Vortrag der Bundesversammlung über diesen Gegenstand⁴⁾ beigelegte Bemerkung an, welche die Ueberzeugung ausspricht,

1) Protokolle der Bundesversammlung Bd. XII. S. 104.

2) Klüber, öffentliches Recht des deutschen Bundes, §. 130. Anm. d.

3) v. Dresch, Beiträge S. 1.

4) Protokolle der Bundesversammlung Bd. XII. S. 183.

dass auf dem Wege der Stimmeneinhelligkeit fast niemals eine authentische Erklärung würde statthaben können, indem jeder Bundesstaat die Anwendung des Gesetzes auf ihn für eine authentische Auslegung erklären und demgemäss seine Zustimmung verweigern könne.

Er sagt darüber, diese Besorgniss sei ungegründet, denn, wenn nur das, was der Betheiligte eine authentische Interpretation nenne, von allen andern Bundesgliedern als eine Anwendung eines feststehenden allgemeinen Grundsatzes betrachtet würde, so müsse der Beschluss darüber, ob eine authentische Interpretation vorhanden sei, im engeren Rath gefasst werden, nach der Rechtsanalogie der Entscheidung der Schlussakte über die Frage, ob ein Gegenstand für das Plenum geeignet sei oder nicht.

Brunquell¹⁾ entgegnet bereits ganz richtig, dass es keineswegs darauf ankomme, ob eine Besorgniss gegründet sei oder nicht, sondern dass man sich an die dispositiven Worte der gesetzlichen Vorschriften zu halten habe.

Auffallend für seine Beweisführung ist noch das Auskunftsmittel, das Dresch gegen die Möglichkeit annimmt, dass ein Bundesstaat in jeder Anwendung eines Beschlusses auf ihn eine authentische Interpretation finden könne, dass nämlich der engere Rath durch Stimmenmehrheit über das Vorhandensein einer authentischen Interpretation zu entscheiden habe. Dies spricht statt für die Ansicht Dresch's, vielmehr für die entgegengesetzte, hier vertheidigte Meinung. Denn, die Erfahrung lehrt, dass die Anwendung der Gesetze,

1) Brunquell, Staatsrecht des deutschen Bundes S. 275. ff.

seien sie auch mit der grösstmöglichen Schärfe und Präcision abgefasst, immer mit Schwierigkeiten verknüpft ist, und dass besonders die Grenze zwischen der Anwendung eines Gesetzes auf einen gegebenen Fall, und einer authentischen Interpretation, besonders, wenn beide Funktionen von einer und derselben Behörde ausgeübt werden, manchmal sehr schwer zu finden ist. Wenn daher Dresch die Bestimmung dieser Grenzen in die Hände der Majorität legt, so übergibt er dieser Majorität, wenigstens factisch, auch die authentische Interpretation selbst.

Wenn die Berufung eines Bundesgliedes, dass in einem einzelnen Fall authentische Interpretation vorhanden sei, nicht an und für sich genügt, sondern erst dem engeren Rath die Entscheidung darüber zustehen soll, so ist der Erfolg derselbe, als wenn die authentische Interpretation selbst dem engeren Rath anheimgegeben ist, und man hat dann nicht nöthig, hinsichtlich derselben eine Bestimmung, die jedenfalls nicht in der Bundesakte enthalten ist, aus derselben herauszuinterpretiren.

Wenn Dresch weiter behauptet, es folge daraus, dass auf den Wiener Ministerial-Conferenzen die authentische Interpretation aus dem Artikel 13. der Schlussakte weggefallen sei, nur so viel, dass man den Satz verworfen habe, jede authentische Interpretation müsse durch Stimmeneinheit geschehen, keineswegs aber der andere Satz, dass gar keine authentische Interpretation durch Stimmeneinheit geschehen dürfe, so stehen ihm die Verhandlungen der Wiener Ministerial-Conferenzen selbst entgegen. Denn auf diesen war nur die Rede von der

authentischen Interpretation der Grundgesetze¹⁾, also grade von einer Interpretation, die nach Dresch nur durch Stimmeneinhelligkeit geschehen kann. Daraus, dass grade dieser Vorschlag verworfen wurde, geht hervor, dass nicht nur die Interpretation der nach der Regel der Stimmenmehrheit zu fassenden Bundesbeschlüsse, hinsichtlich derer die Bevollmächtigten nicht zweifelhaft sein konnten, sondern auch die der Grundgesetze im engeren Rath geschehen könne. Auch geht aus den dem kurhessischen Gesandten auf den Wiener Ministerial-Conferenzen ertheilten Zusicherungen²⁾ nur so viel hervor, dass dann, wenn eine Erklärung eine wirkliche neue Gesetzgebung oder eine Abänderung in den bestehenden Gesetzen zur Folge haben würde, solche nicht anders, als nach der Vorschrift des Art. 13. durch Stimmeneinheit bewirkt werden könne. In diesem Fall liegt aber eine Interpretation gar nicht mehr vor³⁾.

Dass das Stillschweigen des Art. 13. der Schlussakte hinsichtlich der authentischen Interpretation, an und für sich betrachtet, gar keine Beweiskraft haben kann, darin muss man mit Dresch vollkommen einverstanden sein, denn es kann allerdings nicht verlangt werden, dass die authentische Interpretation grade im Art. 13., wo nur die wenigsten Fälle der Ausnahmen von der Regel der Stimmenmehrheit aufgezählt werden, enthalten sei. Wohl aber kann verlangt werden, dass die authentische Interpretation, wenn sie zu diesen Ausnahmen gerechnet werden soll, überhaupt ir-

1) Protokolle der Wiener Minist.-Conf., Beilage zur 3. Sitzung,

2) Protokoll der Wiener Ministerial-Conferenzen S. 23.

3) A. M. Klüber. a. a. O. §. 130. Anm. d.

gendwo in der Bundes- oder Schlussakte als eine solche Ausnahme aufgezählt sei.

Umgekehrt kann ich mich aber nicht entschliessen, aus dem Stillschweigen des Art. 11. der Schlussakte ein Argument für die Ansicht Dresch's zu ziehen, denn dass die authentische Interpretation in diesem Artikel nicht als ein Gegenstand, der durch Stimmenmehrheit entschieden werden kann, aufgezählt wird, hat seinen natürlichen Grund darin, dass dieser Artikel sich überhaupt mit einer, zudem ganz unthunlichen, Aufzählung der einzelnen Ausnahmefälle nicht befasst, sondern nur die allgemeine Regel feststellt. Der Gesetzgeber hätte, nicht, wie Dresch meint, hier sprechen können und sollen; es ist im Gegentheil nicht der geringste Grund vorhanden, warum die Bevollmächtigten auf den Ministerial-Conferenzen, mit Hinweglassung aller andern nach der Regel zu entscheidenden Gegenstände, grade die authentische Interpretation hätten aufführen sollen.

Was den letzten Einwand Dresch's gegen die hier vertheidigte Ansicht betrifft, „dass nämlich durch die Interpretation nach Stimmenmehrheit die Souverainetät der Bundesglieder, das erste und wichtigste Grundgesetz des Bundes, der grössten Beeinträchtigung ausgesetzt wäre,“ so kann ich ihm auch hierin nicht beistimmen, denn ich vermag nicht einzusehen, wie durch die blosse Interpretation eines unter Zustimmung sämtlicher Bundesglieder abgefassten Grundgesetzes die Souverainetät gefährdet werden soll. Ein Grundgesetz ist wohl im Stande, eine solche Gefahr herbeizuführen, ein solches kann daher nur unter Zustimmung sämtlicher Bundesglieder angeordnet oder abgeändert werden. Hat aber ein Bundesglied in einem

solchen Gesetze selbst keine Gefahr für seine Souverainetät erblickt, so hat es auch durch die Anwendungen und Folgen desselben keine zu befürchten.

Abgesehen hiervon ist aber, folgt man der Ansicht Dresch's, die Gefahr für die Existenz und Fortdauer des Bundes eine viel grössere, als nach der entgegengesetzten, hier vertretenen Ansicht, die Gefahr für die Souverainetät der Bundesglieder.

Nehmen wir indessen auch an, dass dieses Bedenken gegründet sei, so ist es doch nur ein solches, das zwar den Gesetzgeber von der Erlassung eines Gesetzes abhalten kann, das aber keineswegs geeignet ist, die Anwendung einer in Kraft stehenden gesetzlichen Bestimmung zu verhindern und daher bei Entscheidung dieser Frage gar nicht in Betracht kommen kann ¹⁾.

1) Ueber diese ganze Streitfrage s. Brunquell a. a. O.

X.

Wenn zur endlichen Fassung eines Beschlusses im Plenum Stimmeneinhelligkeit erforderlich ist, wird diese auch zur Fassung des vorbereitenden Beschlusses im engeren Rath erfordert?

Wenn auch nach Art. 6. der Bundesakte und Art. 12. der Schlussakte gewisse Gegenstände der Competenz des Plenums reservirt sind, so ist damit noch nicht gesagt, dass der engere Rath von der Behandlung solcher Angelegenheiten ganz ausgeschlossen ist. Die Plenarversammlung ist nämlich nicht sowohl zur Discussion, als zur Annahme oder Verwerfung der Entwürfe bestimmt. Da aber jede in die Bundesversammlung gelangende Angelegenheit erst durch gegenseitige Erörterungen zur Reife gebracht werden kann, so werden alle, auch die zur Competenz des Plenums gehörigen Gegenstände, erst in der engeren Versammlung berathen und in die Form gebracht, in welcher sie dem Plenum zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden sollen. Man nennt dies einen vorbereitenden Beschluss.

In Beziehung auf diese hat sich in der deutschen Staatsrechts-Literatur die Streitfrage erhoben, ob, wenn zur endlichen Fassung eines Beschlusses im Plenum Stim-

meneinhelligkeit erforderlich ist, diese auch zur Fassung des vorbereitenden Beschlusses im engeren Rath erfordert werde?

Gestützt darauf, dass eine specielle Bestimmung über die vorliegende Frage in der Bundesakte und Schlussakte nicht aufgefunden werden kann, sowie darauf, dass der Art. 7. der Bundesakte ganz allgemein und ohne Ausnahme verfüge, dass über bestimmte Gegenstände weder in der engeren Versammlung, noch im Plenum ein Beschluss durch Stimmenmehrheit gefasst werden dürfe, behauptet Rudhardt ¹⁾, dass auch, insofern über einen der genannten Gegenstände in der engeren Versammlung nur ein vorbereitender Beschluss gefasst werden solle, Stimmeneinhelligkeit nothwendig sei, mit Ausnahme der Beantwortung der Frage, ob der fragliche Gegenstand zur Competenz des Plenums gehöre.

Der vorbereitenden Beschlüsse gibt es verschiedene Arten; ein Beschluss darüber, ob ein Gegenstand für das Plenum geeignet sei, ist ein vorbereitender, welcher nach Art. 7. der Bundesakte im engeren Rath nach absoluter Majorität zu fassen ist.

Ebenso kann man die Entscheidung der Vorfrage, ob ein Gegenstand zu denen gehöre, über welche ein Beschluss durch Stimmenmehrheit nicht gefasst werden kann, zu den vorbereitenden Beschlüssen rechnen. Rudhardt behauptet auch hier die Nothwendigkeit der Stimmeneinheit, weil sonst die Mehrheit, welche den Beschluss fassen wolle, wohl immer die rechtliche Möglichkeit, ihn zu fassen, behaupten,

1) Rudhardt, Recht des deutschen Bundes S. 43.

und dadurch den Art. 7. in der That aufheben würde. Dem kann indess entgegnet werden, dass sich, wenn man die Nothwendigkeit der Stimmeneinheit annimmt, ein jedes Bundesglied durch die Behauptung der erforderlichen Stimmeneinheit allen gesetzlichen Bundesbeschlüssen entziehen könnte ¹⁾.

Da ferner in allen nicht ausgenommenen Fällen die Vermuthung für die Entscheidung durch Stimmenmehrheit streitet, so dürfen wir, wenn wir noch dazu die Analogie des vorhergehenden Falls berücksichtigen, mit Gewissheit den Satz aufstellen, dass auch diese Vorfrage, ob ein Gegenstand zu denen gehöre, über welche ein Beschluss nur durch Stimmeneinhelligkeit gefasst werden könne, im engeren Rath nach absoluter Mehrheit zu entscheiden sei.

Rudhardt selbst gibt zu, die bloße Behauptung eines Bundesgliedes, dass ein solcher Gegenstand vorliege, genüge nicht. Die Behauptung müsse durch die bestehenden Grundgesetze nachgewiesen werden. Wem spricht aber Rudhardt die Entscheidung über die Frage, ob der Nachweis geliefert ist oder nicht, zu? abermals dem Plenum oder dem engeren Rath? Im ersteren Fall wird er zu keinem Resultat gelangen, im letzteren macht er die von ihm aufgestellte Behauptung, die Entscheidung der genannten Vorfrage könne nur durch Stimmeneinhelligkeit geschehen, illusorisch.

Was die eigentliche, wirkliche Vorbereitung im engeren Rath betrifft, so ist dies diejenige, durch welche

1) S. Zachariä, deutsches Staats-Bundesrecht III. §. 236. Klüber a. a. O. §. 126. d.

die von der vollen Versammlung zu fassenden Beschlüsse diskutirt werden, und durch welche die Form festgestellt wird, in welcher diese an das Plenum zur Sanction oder Verwerfung gelangen. Auch für diese verlangt Rudhardt wegen der allgemeinen Fassung des Art. 7. der Bundesakte Stimmeneinheit, falls der Gegenstand ein solcher ist, über den auch das Plenum durch Stimmenmehrheit keinen Beschluss fassen kann. Die allgemeine Fassung findet er in den Worten, „dass weder in der engeren Versammlung, noch in dem Plenum ein Beschluss durch Stimmenmehrheit gefasst werden dürfe.“

Es steht zwar richtig, dass der Art. 7. der Bundesakte dieses ganz allgemein sagt. Die Stelle hat aber einen ganz andern Sinn, als den von Rudhardt ihr untergelegten. Die Fälle nämlich, in denen als Ausnahme von der Regel Stimmenmehrheit erforderlich ist, gehören theils zur Competenz des Plenums, theils zu der des engeren Rathes, und darauf beziehen sich die Worte des Art. 7: „weder in der engeren Versammlung, noch in Pleno.“ Auch kann sich die Bestimmung des Art. 7. schon deshalb nicht auf vorbereitende Beschlüsse beziehen, weil diese ja keine Beschlüsse im eigentlichen Sinne des Wortes, sondern nur Beurtheilungen und Erörterungen sind, welche die Grundlage eines Beschlusses bilden sollen; ebensowenig ist ein legislatorischer Grund einer solchen Anordnung abzusehen, welche die Plenarbeschlüsse der Bundesversammlung nur unnöthigerweise erschweren würde.

Uebereinstimmend mit diesen Ausführungen hat sich die Bundesversammlung ausgesprochen, indem in einem, von ihr angenommenen Commissionsgutachten, gesagt wird:

dass, wenn die der Entscheidung des Pleni zu unterziehenden Beschlüsse entworfen, in der engeren Bundesversammlung vorbereitet und bis zur Annahme oder Verwerfung zur Reife gebracht werden sollen, dies unmöglich allezeit vorschriftsmässig geschehen könnte, wenn nicht die Regel der Stimmenmehrheit dabei in Ausübung gebracht würde ¹⁾.

1) Protokolle der Bundesversammlung Bd. 8. S. 169.

XI.

Wenn eine Regel durch Stimmeneinheit bereits festgestellt ist, erfordert dann auch die Subsumtion eines vorkommenden Falls unter diese Stimmeneinheit?

Dass die Subsumtion eines vorkommenden Falls unter eine feststehende Regel nur Stimmenmehrheit erfordert, mag auch die Aufstellung der Regel selbst Stimmeneinheitlichkeit erfordern, geht aus dem Art. 11. der Schlussakte hervor, welcher folgendermassen lautet:

„Diese Form der Schlussfassung (die im engeren
„Rath nach absoluter Stimmenmehrheit) findet in
„allen Fällen statt, wo bereits feststehende, all-
„gemeine Grundsätze in Anwendung oder beschlos-
„sene Gesetze und Einrichtungen zur Ausführung
„zu bringen sind, überhaupt aber bei allen Be-
„rathungsgegenständen, welche die Bundesakte
„oder spätere Beschlüsse nicht bestimmt davon
„ausgenommen haben.“

Ebenso ist die Vorfrage, ob ein vorliegender Fall nach der bereits feststehenden Regel zu beurtheilen sei, im engeren Rath durch Stimmenmehrheit zu entscheiden. Denn auch hinsichtlich dieser Vorfrage ist in den Quellen des Bundesrechts keine Ausnahme gemacht, es tritt daher, wie bei allen anderen schon früher behandelten ähnlichen Vorfragen die Regel ein.

XII.

Nothwendigkeit der Stimmeneinheit zur Feststellung einer Ausnahme von einer Regel, welche nur durch Stimmeneinhelligkeit aufgestellt werden konnte?

Die Frage, ob zur Feststellung einer Ausnahme von einer Regel, welche nur durch Stimmeneinheit aufgestellt werden konnte, ebenfalls Stimmeneinheit nothwendig sei, ist weder in der Bundesakte und Schlussakte direkt entschieden, noch ist sie in den diesen vorhergehenden Verhandlungen überhaupt erwähnt worden und muss deshalb nach allgemeinen Grundsätzen entschieden werden.

Die Feststellung einer Ausnahme von einer Regel ist die Aufhebung derselben für einen bestimmten Fall, eine förmliche Abänderung der Regel. Da nun eine Regel nur auf dieselbe Art aufgehoben werden kann, wie sie entstanden ist, so ist für die Feststellung einer Ausnahme Stimmeneinhelligkeit nothwendig, wenn auch die Regel selbst nur durch Stimmeneinheit aufgestellt werden konnte.

Der Fall ist hier ein ganz anderer, wie bei der authentischen Interpretation, bei der man ebenfalls oft sagt, ein Gesetz könne nur auf dieselbe Weise authentisch

interpretirt werden, wie es zu Stande gekommen. Denn die authentische Interpretation fällt immer noch unter den Begriff „Anwendung eines Gesetzes,“ während die Feststellung einer Ausnahme die Abänderung beziehungsweise die theilweise Aufhebung eines Gesetzes involvirt. Dass aber die Abänderung und Aufhebung von Gesetzen nur auf dieselbe Weise vor sich gehen könne, wie dieselbe zu Stande gekommen, ist sowohl nach der Natur der Sache, als nach den Bestimmungen der Bundesverfassung klar ¹⁾.

1) Bundesakte Art. 7. erwähnt ausdrücklich die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmenmehrheit nicht gefasst werden könne.

interpretiert werden, wie es zu Stande gekommen. Denn die authentische Interpretation ist nicht nur unter dem Begriff „Interpretation eines Gesetzes“, sondern die Festsetzung einer Annahme die Abänderung beziehungsweise die theilweise Aufhebung eines Gesetzes bedeutet. Aber die Abänderung und Aufhebung von Gesetzen nur auf dieselbe Weise vor sich gehen können, wie dieselbe zu Stande gekommen, ist gewiss nach der Natur der Sache, als nach den Bestimmungen der Bundesversammlung.

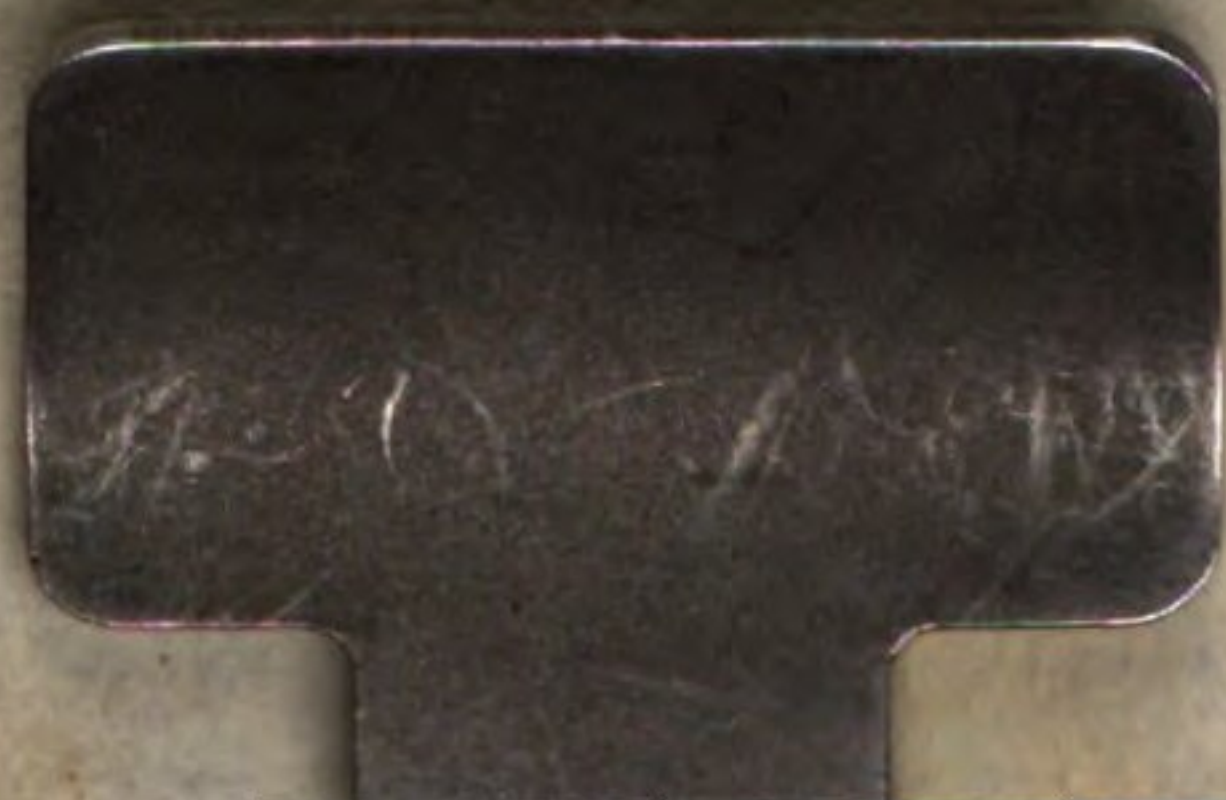
Artikel 11. §. 1. Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung.

1) Bundesrat. Der Bundesrat besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann.

2) Bundesversammlung. Diese besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann, vorzunehmen haben. Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann, vorzunehmen haben.

Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann, vorzunehmen haben. Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann, vorzunehmen haben.

Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann, vorzunehmen haben. Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern der Bundesversammlung, die die Abänderung von Grundgesetzen, als Gegenstände, über welche ein Beschluss durch Stimmeneinheit nicht gefasst werden kann, vorzunehmen haben.



Laure



Franck, E.

Ueber die Bildung der Beschlüsse des engeren Raths und des Plenums der
deutschen Bundesversammlung durch Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit ein
bundesrechtlicher Versuch

Mainz 1857

J.publ.g. 233 z

urn:nbn:de:bvb:12-bsb10559228-4